

58
24.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ACATLÁN”

**“LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA PRIVATIZACIÓN
DEL SERVICIO FERROVIARIO
EN MÉXICO: 1995-1997”**

T E S I S

que para obtener el título de

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

presenta

EVELIA RODRÍGUEZ PATIÑO

Director de Tesis: LIC. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ

Acatlán, Estado de México - Noviembre de 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios...

**Con infinita admiración y respeto
a mis padres, Rogelio Rodríguez y
Celia Patiño, a quienes les debo
todo lo que soy y llegaré a ser**

**Con profundo amor a Jacob
Hernández González, por todo el
tiempo compartido y su constante
apoyo**

**A mis hermanos y hermanas por estar
ahí cuando más los necesite,
dispuestos a ayudarme, mil gracias**

**Al Lic. Martín de Jesús Díaz Vázquez
por su tiempo y disponibilidad para la
elaboración y revisión del presente
trabajo, gracias**

**Gracias al Ing. Antonio Gutiérrez
Vázquez por la oportunidad brindada y
su sabiduría compartida durante el
tiempo que colaboré con él**

**Gracias al Lic. Arturo Graco Posadas
por brindarme su apoyo y amistad de
manera incondicional en todo este
tiempo**

**Gracias a la Lic. Estela García Heredia
y a todas aquellas personas que
durante mi estancia en Ferrocarriles
Nacionales de México me brindaron su
amistad**

Si la pobreza de mi ingenio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias de las antiguas hacen esta tentativa defectuosa y no de grande utilidad, al menos enseñaré el camino a alguno que con más talento, instrucción y juicio realice lo que ahora intento, por lo cual, si no consigo elogio, tampoco mereceré censura.

MAQUIAVELO

Í N D I C E G E N E R A L

2.2.1.3 Sector Laboral	101
2.3. Ingreso en la Agenda Política	105
2.4. Problemática a la que se da respuesta	109
2.5. Acciones Implementadas	116

CAPÍTULO III EL SERVICIO FERROVIARIO ANTE LA PRIVATIZACIÓN

3.1. La privatización ¿porqué?	125
3.2 La Política Pública privatizadora y sus consecuencias	131
3.3 La Prospectiva de los Ferrocarriles en México	136
3.4 ¿Nuevas expectativas en el modelo neoliberal?	144

CONCLUSIONES	151
---------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA GENERAL	161
-----------------------------	------------

ANEXOS	168
---------------	------------

I N T R O D U C C I Ó N

I N T R O D U C C I Ó N

En los umbrales del siglo XXI la economía mundial presenta una enorme interrelación de los procesos productivos y comerciales en la que han jugado un papel preponderante los adelantos tecnológicos. El mundo de la última década del siglo XX está en un proceso de cambio acelerado, especialmente en el campo de los transportes que constituyen servicios públicos de carácter estratégico en la dinámica de los países, pues inciden en su integración social, económica y política. En el México contemporáneo el desarrollo de los transportes ha jugado un papel importante en la integración económica y cultural así como en el crecimiento económico.

Los ferrocarriles, tema que nos ocupará en el presente trabajo, se encuentran inmersos en un profundo proceso de transformación, estos constituyen un eje central del sistema de transporte y es el medio más apto para el movimiento de grandes volúmenes de mercancías a bajo costo y largas distancias.

El objeto del estudio que se pone a consideración es el caso de los ferrocarriles en México, es decir el organismo descentralizado **Ferrocarriles Nacionales de México**; analizando el proceso de privatización del servicio de carga, en el contexto de los esfuerzos de modernización nacional en materia de comunicaciones y transportes; utilizando la perspectiva que ofrece el análisis de políticas públicas. Cabe señalar que dicha perspectiva no pretende agotar todas y cada una de las etapas que

comprenden este proceso, en un ejercicio de vinculación teórico-práctico que rebasarían las expectativas de este trabajo.

Se pretende únicamente abordar el análisis de una decisión de gobierno en materia de privatización, que si bien se presenta de manera recurrente en otros tantos ámbitos de la Administración Pública Federal, tratando de dar respuesta a diversas problemáticas, adquiere relevancia para los fines de esta investigación, desde el punto de vista de los sectores involucrados: procesos de negociación, tiempos de la decisión, beneficios esperados, posibles riesgos de la decisión, aceptación de la complejidad político-administrativa que implica el proceso y de los cursos de acción adoptados; todo ello como parte de una conceptualización general y particular de la política y de las políticas referenciadas en el análisis de políticas públicas, cuya percepción es aproximativa al estudio de la construcción y diseño de las decisiones públicas.

Para ello la presente investigación se estructurará en tres capítulos en los que se realizará un análisis general de la privatización de dicho servicio en el periodo comprendido entre 1995 al mes de junio de 1997.

En el primer capítulo llamado **"Referencia Conceptual Básica"** se aludirá a varias acepciones del término Estado analizando, posteriormente, lo que se dio en llamar "Estado de bienestar" que jugó un papel fundamental en la vida económica del país, e impactó fuertemente sobre la Administración Pública Mexicana. En este apartado es importante analizar como el Estado mexicano entra en un periodo de crisis que lo conduce al abandono de su papel paternalista para entrar a un nuevo modelo de política económica y de desarrollo nacional implementado a lo largo de los últimos sexenios.

De igual manera se señalarán los tipos de desincorporación que se han dado en los últimos tiempos, tales como la fusión, transferencia, liquidación, y venta; así como una explicación somera de cada uno de estos. Asimismo se realiza una breve semblanza de las políticas adoptadas en los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo.

Se estudiarán, al mismo tiempo, como las políticas públicas cobran importancia para el análisis de los cursos de acción del gobierno y como a través de ellas se facilita la toma de decisiones, dado que en el proceso de investigación se aportan categorías que inciden en la búsqueda de las causas y circunstancias de las medidas de gobierno caracterizadas por su importancia y trascendencia política, económica y administrativa.

En síntesis nuestro objetivo específico para este capítulo consiste en establecer una referencia conceptual básica que abarca los principales conceptos relacionados con el fenómeno de la privatización en el que el Estado de bienestar y las políticas públicas, son las dos grandes vertientes que conducirán la investigación.

En un segundo capítulo **"Los Ferrocarriles Nacionales de México y su proceso de privatización"** se estudiará el proceso de privatización que está viviendo Ferrocarriles Nacionales de México, tema que ha ido cobrando importancia a lo largo del último sexenio; resulta interesante ver que entre los lineamientos económicos adoptados por el gobierno federal la privatización de áreas tradicionalmente a cargo del Estado han pasado a manos de la iniciativa privada.

Se mencionarán algunos de los antecedentes de este sistema de transporte con el fin de tener un panorama general de la empresa, así como también las posturas de los principales grupos que se involucran dentro del proceso de privatización, la forma en la que se hizo parte de la agenda política y como fue implementada por el gobierno ante la sociedad civil, es decir las acciones implementadas y las que se vislumbran para el buen funcionamiento de dicha política.

De manera específica el propósito del presente apartado es revisar el proceso de privatización del sistema ferroviario nacional en su servicio de carga básicamente; estudiando de igual manera algunos antecedentes de la formación e importancia de los Ferrocarriles Nacionales de México para su mejor comprensión.

En el tercer y último capítulo **"El Servicio Ferroviario ante la privatización"** se dará una evaluación del proceso en sus aspectos fundamentales, realizando un examen juicioso y una valoración de los costos sociales para el nuevo ajuste.

Se analizarán las razones de la privatización, toda vez que resulta evidente que los ferrocarriles necesitan de una modernización, sin embargo lo que cabe reflexionar es qué tanto la iniciativa privada es capaz de eficientar dicho servicio.

Otro punto a tratar es el de la prospectiva de los ferrocarriles, es decir, se analizarán los posibles futuros de este servicio en el desarrollo nacional. Del mismo modo se vislumbrarán algunas expectativas del modelo neoliberal factibles de todo un sistema que se ha venido implantando en México.

Con este capítulo se pretende evaluar de manera general la política privatizadora de dicho sistema y analizar hasta qué

punto estas políticas amenazan con transformarse lesivas para la Nación o viceversa.

Finalmente, se presentan las conclusiones que se derivaron de la investigación. Asimismo se anexan los cuadros esquemáticos que contienen información diversa relativa a las líneas pertenecientes a cada uno de los Ferrocarriles Regionales así como sus derechos de paso; es importante destacar que la fuente de oficial de dicha información es **Ferrocarriles Nacionales de México.**

C O N S I D E R A C I O N E S
G E N E R A L E S

CONSIDERACIONES GENERALES

La inquietud por el estudio de este tema surgió a raíz de que como Administrador Público y Politólogo es importante entender al Estado y los actores que de él forman parte dentro del contexto de cambio. De entre las más recientes tendencias, que han provocado la atención de los estudiosos de las ciencias sociales, como es la Administración Pública y la Ciencia Política, es la privatización y la implementación de políticas públicas como parte de las estrategias del gobierno. Este término se ha edificado como una potencial herramienta que beneficia el desenvolvimiento del Estado pero que, de igual forma, pudiera afectar la soberanía de la Nación.

El campo que se eligió para la investigación es el estudio de la privatización del Servicio Ferroviario en México, tema que ha generado polémica entre partidos políticos, empresarios, la misma sociedad civil y la comunidad que actualmente labora en esta empresa, en torno a los cambios que está sufriendo el propio sistema y su contribución al desarrollo nacional.

La importancia del tema radica en comprender hasta qué punto la privatización del servicio ferroviario beneficiará o perjudicará al país, tomando como referencia teórica y metodológica a las políticas públicas, dado que nos permiten acercarnos al estudio del fenómeno en cuestión con diversas categorías conceptuales para ubicar las acciones del gobierno tendientes a hacer más

eficiente el servicio de carga incrementando su productividad; y por otro lado a analizar el papel de los actores políticos en la definición del curso de acción y de las posibles consecuencias de la política adoptada. Asimismo la realización de un estudio bajo el contexto de políticas públicas se debe a que un enfoque de esta índole permite al lector visualizar de la mejor manera los efectos que se originaron desde el momento en que fue integrada a la agenda política y hasta su evaluación, facilitando así la mejor toma de decisiones, además de ser un curso de acción del gobierno que le permite dar una mejor solución a los problemas que se gestan dentro del Estado.

Las políticas públicas son consideradas como una herramienta estratégica para la mejor toma de decisiones, algunos teóricos ubican a las políticas públicas dentro de cuatro etapas: la gestación, la formulación, la implementación y la evaluación, dentro de nuestro estudio estas etapas no son marcadas de manera categórica, los momentos más notorios dentro de la investigación son: cuando el problema forma parte de la agenda política, la forma en que es implementada para dar solución al problema, es decir las acciones implementadas, y la evaluación de dicha política pública ante el problema.

Cabe señalar que principalmente se estudió lo correspondiente al proceso de privatización en el periodo comprendido entre 1995 y hasta el mes de junio de 1997, aunque se tomaron algunas fechas posteriores en relación con el citado proceso. Es importante mencionar que el presente estudio se enfocó básicamente al servicio de carga debido, entre otras razones, a que es el que más ingresos genera para dicho organismo.

El interés por seguir de cerca este proceso surge por haber prestado servicios en esa empresa y vivirlo día con día, así como ver las expresiones de incertidumbre de la comunidad ferrocarrilera y de la sociedad civil misma.

La hipótesis general a considerar en el presente trabajo es que dentro de los procesos de modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México se ubica el referente a la privatización del servicio de carga como uno de los requisitos fundamentales que propiciarán mayores niveles de productividad y de competencia en un contexto en el cual los flujos económicos internacionales exigen capacidades de respuesta. Dichos procesos implican una gran complejidad, tanto por los intereses nacionales en juego, en materia de las decisiones estratégicas que sobre este sector en el futuro podrían tener las autoridades mexicanas, así como para asegurar una competencia equitativa y no monopólica de este sector.

La forma de trabajo que se siguió en la investigación para la elaboración del primer capítulo, fue un modelo clásico de investigación documental basada en libros y artículos de revistas, extrayendo de ellos citas que permitieran dar a la investigación un mejor sustento teórico.

En cuanto al proceso que se siguió en el capítulo dos fue básicamente igual al anterior, solo que las referencias para este apartado, fueron documentos de trabajo de los Ferrocarriles Nacionales de México aunado a documentos oficiales del gobierno así como del sindicato ferrocarrilero.

Para el tercer capítulo se consultaron periódicos, principalmente, es decir se elaboró una síntesis de los principales comentarios en pro y en contra para que

posteriormente se hiciera un análisis de ellos, para este apartado se consultaron los diarios el Financiero, Excélsior, Jornada, Universal, entre otros de manera esporádica.

En términos generales este estudio trata de abordar de manera global el cómo, porqué, cuándo y hacia dónde del proceso de privatización del Servicio Ferroviario que está viviendo México a partir de 1995, decisión que se ha gestado como política pública gubernamental.

C A P Í T U L O I

C A P Í T U L O I

REFERENCIA CONCEPTUAL BÁSICA

1.1. El Estado

El Estado puede ser concebido de muy distintas formas y esa diversidad de conceptualizaciones hace aún más difícil el pretender dar sólo una definición que satisfaga ampliamente. La preocupación por el Estado y su papel en el desarrollo y en la organización de la economía así como por sus modos de relacionarse con los actores económicos y sociales ha permanecido siempre en el centro de la economía política, su razón de ser es ya una larga prolongación en el modo de operar de los distintos gobiernos.

Reyes Heróles señala en su obra "Ensayos sobre los fundamentos del Estado Contemporáneo" que hablar de Estado es hablar de algo desconocido y cambiante.

Con el propósito de establecer una base conceptual que permita el desarrollo del presente trabajo, es importante mencionar algunos conceptos de Estado con el fin de tener una visión global de lo que implica. Parafraseando a Jellinek, el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde; sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener

el bien público de sus componentes, basada en una cooperación entre quienes aplican el poder y quienes se sujetan a él.

Jiménez Castro Wilburg afirma que "el Estado es una y la primera persona jurídica y como tal, sujeto de derechos y deberes; es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente, personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad social".¹

El Estado como dice Omar Guerrero, "es una unidad de voluntad y una unidad de acción que mantiene vinculada a sus diversas funciones en su propio organismo, el organismo del Estado que no es otra cosa que su vida interna. El Estado representa una personalidad universal que se encuentra en medio de un torbellino de fuerzas y fenómenos que dan forma a la sociedad civil".²

Acertadamente Heller cita en su obra "Teoría del Estado" a Marx quien asegura que el Estado es la sociedad en acción.

El Estado es la unidad más amplia dentro de la esfera política que tiene poder de mando, con capacidad coercitiva; se encuentra íntimamente ligado a la voluntad humana y debe interesarnos como el órgano para la defensa de la soberanía, concretando la

¹ JIMÉNEZ, Wilburg. Administración para el desarrollo Integral, Ed. FCE, México, 1971, pág. 152.

² GUERRERO, Omar. El Estado y la Administración Pública en México: Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva, INAP, México, 1989, pág. 43.

cooperación social territorial que permita estabilidad para lograr el cambio, económico, político, social y cultural; siendo su propósito fortalecer la soberanía.

Vale la pena añadir que el Estado como único ente con capacidad política, jurídica y demás, encierra diversos aspectos de entre los cuales destaca la administración pública como la parte ejecutora o mejor dicho como el gobierno en acción, concepto del siglo XIX que nació en Francia y constituye un concepto real de la sociedad civil por lo que resulta ser un factor determinante en el progreso económico y civil.

La administración pública, entonces, se desarrolla dentro del Estado como la institución de organización en la toma de decisiones y ejecución del mismo y se encuentra ubicada en una situación muy compleja, dado que las necesidades de la sociedad cada día aumentan superando la capacidad del Estado de satisfacer las demandas sociales. En el caso particular de México, la legislación establece que forman parte también del Estado el sector paraestatal, sector que juega un papel imprescindible dentro de la Administración Pública Federal; ambos son parte del Estado. El sector paraestatal se presenta como un verdadero mosaico de tiempos y épocas, un espacio versátil de historias y diversas edades.

El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México corresponde a que el poder ejecutivo se ha fortalecido y se ha dado como el único camino para que el Estado desempeñe su papel. El Estado mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente y llegó a abarcar gran parte de los sectores organizados de la población; el Estado mexicano tiene sus propias leyes internas que le dan una lógica propia. Es importante comprender la naturaleza del Estado mexicano, así como

el carácter de su intervención en la economía y en la sociedad, dado que se ha concebido como acción sistemática para conducir el desarrollo dentro de la economía.

En la medida que México se moderniza, el proceso de su desarrollo exige la continua conformación de modelos políticos modernos a su propia realidad, cosa que implica que tales modelos, al aplicarse, se modifiquen y se transformen.

Para el caso del Estado mexicano, el sector paraestatal se encuentra conformado por: organismos públicos descentralizados, como es el caso de la entidad Ferrocarriles Nacionales de México, el Banco de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, etc.; empresas de participación mayoritaria, como por ejemplo la Compañía Mexicana de Exploraciones y el FMI Comercio Internacional; sociedades y asociaciones civiles que se les equiparan, como son las instituciones nacionales de crédito (ANDSA, Arrendadoras Financieras, Sociedades de Ahorro y Préstamo, etc.); de seguros y fianzas; y fideicomisos públicos, tales como Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).³

El Estado mexicano ha sabido interpretar y hacer suyas las

³ Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria son sociedades de cualquier naturaleza jurídica, incluidas las sociedades nacionales de crédito, organismos nacionales auxiliares de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, estas son reglamentadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las sociedades nacionales de crédito son instituciones de banca de desarrollo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las instituciones nacionales de seguros se constituyen como sociedades anónimas de capital fijo y rigen sus actividades de acuerdo con las leyes comunes de las materias antes mencionadas.

Los Fideicomisos son aquellos contratos que constituye el gobierno federal y cuyas figuras tienen el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

ROGOZINSKI, Jaques. "El proceso de desincorporación en México". en La administración pública contemporánea en México, SECOGEF, Ed. FCE, México, 1993, págs. 22-24.

"Doctrinalmente Andrés Serra Rojas lo define como un negocio jurídico creado por ley o por decreto, por medio del cual la Administración Pública Federal, como comitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes del dominio público o privado de la federación, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, generalmente, una institución general de crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público lícito determinado". Véase SERRA, Andrés. Derecho Administrativo I, Ed. Porrúa, México, 1988, pag. 820.

aspiraciones de las masas, que al dar satisfacción a esas aspiraciones se ha forjado un amplio consenso y que el desarrollo de México es concebido como aquel que seguirá satisfaciendo esas necesidades; es cierto que el Estado se ha creado un poderío económico propio, constituyendo un fuerte sector público en la economía, frente a la cual los capitalistas se han manifestado en contra y, sin embargo, es precisamente este suceso el que en última instancia ha sido hecho para transformar al propio Estado en un país neoliberalista fuerte.

Por cuestiones de análisis y dado que nuestro objeto de estudio - Ferrocarriles Nacionales de México- forma parte de los organismos públicos descentralizados, es importante explicar en que consiste este tipo de organismos. Los organismos públicos descentralizados cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, son instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal; cualesquiera que sea la forma o estructura legal que adopten estos organismos no guardan relación de jerarquía respecto a los órganos centrales, sin embargo si se atienen a la orientación y control del Estado, ya que su patrimonio inicial se entrega de manera total o parcial con bienes o recursos públicos mediante asignaciones presupuestales o transferencias que el mismo Estado otorga. En este tipo de organismos solo el Congreso de la Unión puede decidir su desincorporación; las entidades que fueron creadas por disposición del Ejecutivo pueden ser desincorporadas por un acto de poder federal.⁴

El punto importante a tratar en este contexto son las razones de la desincorporación y lo que orilló al gobierno a tomar decisiones de esta índole; no es el financiamiento básicamente; tampoco se trata de razones de eficiencia de las empresas o

empresarios públicos; aunque siempre están presentes. La tesis es de política general, se trata de que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales, que responda a las exigencias planteadas por la sociedad. Es por ello que resulta importante señalar en donde, se supone, falló el Estado; porque resulta evidente que el exceso del mismo Estado mostró que fue imposible alcanzar mínimos de eficiencia en condiciones de crisis económica; los pasivos superan los activos en muchas de las empresas públicas; tan es así que los críticos ven al Estado como un gran obstáculo para el desarrollo de la economía.

Es importante mencionar, de manera general, cómo se fue dando este desgaste del Estado, pues las causas se encuentran en las características propias del Estado de Bienestar, en especial en México, y por ello se hablará en el siguiente apartado acerca de este tema.

1.2. El Estado de bienestar: El pasado inmediato

El Estado de bienestar no tiene una teoría económica propia; se ha reconocido a la economía Keynesiana como la fuente de inspiración, la cual consiste en que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo y aumentar la producción; la "crisis del 29" determina, en las sociedades europeas occidentales, un incremento en el gasto público con el fin de apoyar el empleo y las condiciones de vida de los trabajadores afectados por el desempleo, por otro lado las dos guerras mundiales permiten al Estado experimentar una

⁴ Idem.

intervención masiva en la producción y distribución de bienes; el Estado de bienestar, entonces, nace de la necesaria vinculación entre los principios de mercado y las exigencias de justicia social.

"Al término de la Segunda Guerra Mundial surge un nuevo modelo de intervención estatal, producto de la crisis política, económica y social que imperaba en el mundo. Debido a los desequilibrios que existían en el medio social, el Estado interviene en la economía y en la solución amplia de los problemas que aquejaban a la sociedad, es decir, el Estado fue asumiendo cada vez más la atención de los problemas sociales que surgían y en consecuencia, fue ampliando su ámbito de acción mediante la creación y el desarrollo de organismos y dependencias con el propósito de solucionar los problemas sociales"⁵; se gestaron, al mismo tiempo, las causas que posteriormente lo conducirían a una crisis en su forma de administrar la vida social: la política del gasto público, el volumen de inversión, el impulso del empleo, la salud, la educación, las pensiones, etc., se multiplicó la actividad de la administración pública hasta llegar a un tope estructural dado por el agotamiento del sistema centralizado y burocratizado.

El Estado de bienestar o Estado asistencialista puede definirse como un Estado que garantiza de manera normativa niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación y educación a todo ciudadano como derecho político. "Se considera que ambos componentes estructurales del Estado de bienestar limitan y mitigan el conflicto de clases, equilibran la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital y de este modo ayudan a superar la situación de luchas paralizantes y contradicciones que

⁵ FRANCO, Heintelholher. La Gerencia Social: una tecnología para mejorar la capacidad del gobierno (Tesina). FCPyS-UNAM, México, 1995, pág. 9.

constituían el rasgo más ostensible del capitalismo liberal, previo a este tipo de Estado".⁶

Guillermo Farfán define al Estado de bienestar como "un mecanismo de regulación estatal y estabilización capitalista que tiene como base, por un lado, políticas económicas de corte keynesiano y estructuralista, en especial América Latina, y por otro, cierto compromiso corporativo entre el estado y el movimiento obrero".⁷

Kant, opinaba que el Estado paternalista es aquel que al considerar a sus súbditos como menores de edad actúan de manera que permanezcan siempre menores, que no lleguen a la mayoría de edad: aquella en que una persona se vuelve un ser racional que debe ver por sí mismo y asumir la responsabilidad de sus actos.

Josep Pico dice que él "Estado de bienestar no es únicamente prestador de servicios sociales con el fin de acabar con la miseria y asistir a los más desfavorecidos, sino una estructura en la que el poder político se emplea para modificar con medios legislativos y administrativos el juego de las fuerzas del mercado en tres sentidos: a) garantizar a los individuos y a las familias una renta mínima independiente del valor de su trabajo en el mercado y de su patrimonio; b) reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a situaciones difíciles y c) garantizar a todos las mejores prestaciones posibles con relación a un conjunto determinado de servicios".⁸

El Estado de bienestar es un tipo de Estado que interviene en el

⁶ OFFE, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar, Ed. Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990, pág. 135.

⁷ FARFÁN, Guillermo. "Gasto Público y Bienestar Social", en 17 ángulos de un sexenio, Germán Pérez y Samuel León (coordinadores), Ed. Plaza y Valdés, UNAM, México, 1987, pág. 72.

⁸ PICO, Josep. Teorías sobre el estado de bienestar, Ed. Siglo XXI, México, 1987, pág. 133.

orden económico, dirigiendo y ordenando el desarrollo así como realizando actividades de inversión en sectores económicos y sociales y prestando servicios. Es aquel en el cual se da una intervención en áreas estratégicas de la economía y presta servicios que por su naturaleza no son lo suficientemente lucrativos como para que los proporcione la iniciativa privada.

En México se dio origen a un Estado equilibrador y paternal que tuvo como propósito fundamental servir de intermediario entre el capital y el trabajo organizado oficialmente para aumentar las fuerzas productivas de la nación. El Estado de bienestar surge en nuestro país en la época postrevolucionaria, alcanzando su clímax en los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo hasta llegar al debilitamiento a partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y hasta el actual gobierno con Ernesto Zedillo Ponce de León.

Como puede observarse en México, la concepción de un Estado de bienestar fundamentado en la expansión del gasto público ha tenido un gran declive en estos últimos años y el desarrollo de la economía nacional ha seguido las pautas de un Estado regulador.

El Estado se sobrecargó de funciones y objetivos, las demandas sociales y las presiones políticas aumentaban, la situación se volvió insostenible debido a que los medios para cumplir los objetivos y satisfacer las demandas eran restringidos.

Se habló ya de lo que es el Estado de bienestar en términos generales, ahora toca el turno de mencionar las características de este Estado como tal, las cuales se tratarán en el siguiente apartado.

1.2.1. Características

El Estado de bienestar se presentó en la mayoría de los países capitalistas más desarrollados como es el caso de Inglaterra, por citar un ejemplo, asimismo su experiencia fue retomada por los países menos desarrollados de América Latina y en México específicamente. La famosa "mano invisible" había probado una y otra vez suficiente y cíclicamente su incapacidad para ofrecer estabilidad y crecimiento económico perdurable en dichos países; se precisaba de una fuerza conductora del proceso económico, capaz de orientar las actividades productivas que favoreciera mecanismos distributivos del ingreso.

El Estado de bienestar ha servido como instrumento pacificador de las democracias capitalistas. Esta pacificación según Claus Offe consiste en:

- 1) "La obligación estatal es suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos por parte del Estado;
- 2) En el reconocimiento del papel de los sindicatos en la negociación colectiva y en la elaboración de políticas".⁹

Este Estado es, básicamente, un mecanismo de regulación estatal y estabilización capitalista, que parte de la implementación de políticas expansionistas de tipo keynesiano¹⁰ y estructuralista, de la formulación de un compromiso corporativista del Estado y de los grupos sociales. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público. El incremento sostenido de gasto público permitió cumplir con las funciones estatales

⁹ Véase OFFE Claus, op cit, pág. 135.

tradicionales y nuevas así como revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del Estado de bienestar no se restringió solo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino en la producción y provisión de bienes públicos.

El Estado de bienestar se caracterizó por estar orientado a una creciente intervención en la economía, su propósito fue el de regular los ciclos productivos y estimular la actividad económica. Tanto en el mundo industrializado como en el subdesarrollado y dependiente, se dio vida directa al Estado de bienestar y a su administración pública, para gobernar la dinámica compleja de la sociedad; el Estado de bienestar era precisamente el Estado interventor, cuya tarea fundamental era proteger a sus individuos; individuos débiles, frágiles, presas de la miseria y de las calamidades naturales. Este tipo de sistemas crea, como lo dice Bobbio, al llamado individuo protegido que espera todo del Estado y pierde así empuje, iniciativa e interés por hacer las cosas por sí solo; pareciera que se realiza lo que en algún tiempo dijeron los liberales: si se otorga al Estado un lugar excesivo, la eficiencia general desde el punto de vista económico disminuye, creando así un individuo carente de espíritu emprendedor y con menos sentido de responsabilidad, es decir se desresponsabiliza al individuo.

El Estado de bienestar no representa el designio malevolo de una burguesía universal que trata de embaucar a las masas sino que es la consecuencia de las luchas populares por la democracia. Gracias a su mediación los sectores populares lograron un conjunto de reivindicaciones por las cuales habían estado luchando desde casi un siglo y que constituyeron un patrimonio irrenunciable de su propia identidad, la intervención del Estado en la economía se tradujo en beneficios tangibles para los

¹⁰ Cfr. AYALA, José Luis. Limites del Mercado, Limites del Estado. INAP, México, 1991. págs. 64-68 y 106-109.

individuos y para la población en general. Pronto se dio una desenfrenada expansión estatal, lo que condujo a la ineficiencia económica en las actividades productivas del sector público, con elevados costos de producción; falta de habilidad para innovar; ineficiencia en la provisión de bienes y servicios; rápida expansión de la burocracia, fuertes exigencias para el sector público, ineficiencia en el gobierno y efectos adversos sobre el conjunto de la economía.

La amplia actividad que el Estado desarrolló en la economía tuvo un impacto directo en la sociedad, en la medida en que el Estado intervenía más, no se daba la opción de la participación de los ciudadanos debido a la política centralizada que asumía al reducir la participación de los individuos; se redundó en perjuicio de la sociedad y como señala Ricardo Uvalle, "El exceso de intervencionismo estatal inhibió la vitalidad de los individuos. Medró con los recursos obtenidos del excedente económico y distribuyó sin cesar beneficios que no a todos llegaban ni favorecían".¹¹

El Estado debe proveer el servicio para garantizar que los pobres lo reciban, este argumento ampliamente sostenido por algunos defensores del Estado de bienestar es una de las principales razones de por qué el Estado es proveedor de tantos servicios públicos con frecuencia a precios altamente subsidiados, se origina, entonces, una crisis dentro del mismo Estado, por un lado se encuentran los defensores y por otro la ideología neoliberal que empieza a cobrar fuerza. En el siguiente inciso se considerarán algunas de las causas que dan pie a que el Estado de bienestar se encuentre en un momento crítico, se pretende dar un panorama general con la finalidad de que el lector tenga una idea

¹¹ UVALLE, Ricardo. "La Calidad de la Administración Pública", en revista Estudios Políticos, No. 2, cuarta época UNAM-FCPyS, México, enero-marzo de 1994, pág. 102.

de lo que conllevó al Estado a una etapa como la que se está gestando.

1.2.2. Crisis del Estado de bienestar

La discusión en torno al papel del tamaño del Estado ha cobrado una importancia y una urgencia excepcionales. El Estado, que desde los años treinta había sido un medio idóneo para encarar la crisis, aparece ahora como el problema que la origina, antes era buena parte de la solución, ahora ha pasado a ser la totalidad del problema (según la visión del neoliberalismo). El objeto primordial que se pretendió con la intervención del Estado en la economía y en la sociedad era mejorar las condiciones de vida de esta última, esto es, proporcionar el bienestar social, ampliando la vida administrativa del Estado.

La escasez de recursos públicos ha demostrado que el Estado no puede intervenir sin límite en la economía. Paradójicamente la amplia intervención que realizó el Estado de bienestar, no logró arrojar resultados favorables, pues la mayoría de los problemas que se planteaba resolver continuaban existiendo. Aún el llamado bienestar social que se buscaba con la intervención del Estado, no reflejó los resultados esperados. Por ejemplo la pobreza y el desempleo no fueron erradicados y en algunos casos como el de México, llegaron a aumentar. No obstante el Estado interventor cumplió una función relevante ya que logró amortiguar la desigualdad que existía entre los grupos sociales aunque con ello comprometió los recursos públicos.

El modelo de Estado interventor tuvo en su momento histórico su razón de ser. Según Uvalle Berrones dicha "... actividad

económica nunca tuvo como fin desplazar a los particulares. Inmerso en una sociedad donde el intercambio mercantil es la plataforma de los movimientos industriales, comerciales y financieros, su tarea fundamental consistió en salvaguardar las relaciones económicas prevaletientes. Nunca suplantó a los particulares, pues equivaldría a su propio suicidio. Su intervención en la economía debe entenderse como un requisito funcional de la producción, la distribución y el consumo. Desempeñó tareas económicas de gran envergadura, creando una diversidad de organismos, agencias, comisiones, empresas, ministerios y secretarías mediante los cuales alentaba la formación y multiplicación de capital".¹²

En tal sentido, "el Estado interventor en cuanto agente económico fue eficaz, dado que con sus medios de acción administrativa amortiguó los desajustes del mercado para favorecer al sistema económico en su conjunto. Administró lo relativo a la política monetaria, crediticia y fiscal para asegurar las condiciones de expansión en el mercado. Hizo de la política de inversión un valuarte para generar beneficios económicos y también sociales".¹³

Las circunstancias económicas y políticas implican una reducción forzosa del aparato estatal ante la inminente necesidad de sanear las finanzas, reducir el presupuesto gubernamental, mantener la estabilidad económica, promover la inversión nacional e internacional en el ámbito productivo, recuperar la legitimidad política y consolidar una nueva relación entre Estado y sociedad que permita a ésta desarrollar sus capacidades y talentos en un ambiente de concertación, corresponsabilidad y mutua cooperación; de tal manera que el paradigma del Estado de bienestar sé esta

¹² UVALLE, Ricardo. "Tendencias de la Administración Pública Moderna", en Revista Identidades, No. 3, México, pág. 8.

¹³ Ibidem, pág. 9.

agotando víctima de sus propias contradicciones. Claus Offe, por su parte, en su obra "Contradicciones en el Estado del Bienestar", establece que la duda acerca de la capacidad del propio Estado se ha ido ampliando más allá de las contradicciones financieras, las responsabilidades que con exceso se han ido acumulando, así como la desmesura en las promesas políticas y en la concepción del Estado como la "Deus ex Machina" del bienestar ha frustrado tantas expectativas que han abierto la brecha entre ciudadanos y sus administraciones.

Claus Offe acusa, de igual manera, a las intervenciones y a las burocracias públicas en tanto que dice que ya no son consideradas como un instrumento racional para procurar bienestar público sino como la estrategia eficaz de una clase nueva al servicio de sus intereses particulares que trata de cimentar sus posiciones de poder y privilegio. Por todo esto Offe concluye que en ninguna parte se cree ya que el Estado de bienestar sea la respuesta prometedora y permanentemente válida a los problemas de orden sociopolítico de las economías capitalistas avanzadas.

Offe¹⁴ menciona que el fracaso del Estado consiste en dos elementos: Por un lado se encuentra la sobrecarga de expectativas por parte de los partidos políticos, grupos de interés, medios de comunicación, etc., a los que se ve sujeto el Estado y por otro es la consecuencia del punto anterior, el Estado se encuentra imposibilitado de satisfacer demandas porque los recursos así como la capacidad de gobierno son demasiado escasos para poder encausarlas efectivamente.

El Estado crecientemente propietario se volvió incapaz ante el incremento de las necesidades de una población en rápido aumento con una planta productiva sobreprotegida y poco competitiva

frente a la demanda de mayor calidad de bienes y servicios y la existencia de más transparencia en las relaciones del Estado y sociedad.

Los problemas se agravaron con un Estado que creció rápidamente de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño en detrimento de cumplirle a la población y de aumentar su capacidad par defender a la Nación, los males sociales son atribuidos a errores de ejecución, exceso de paternalismo, gastos improductivos, tamaño descomunal de la administración, competir deslealmente con la inversión privada, saturar a la sociedad con estructuras administrativas y de consumir en demasía el excedente económico.

La problemática del Estado de bienestar y el menú de prestaciones sociales que se supone debe brindar tiene explicaciones que exceden con creces el debate más restringido de la teoría económica; entonces es válido indicar que debe transformarse, al mismo tiempo, en Estado benefactor, es decir, debe ser sensible y responsable ante las múltiples demandas de una sociedad.

El Estado de bienestar se enfrentó a un sinnúmero de presiones, son muchas las cosas que lo justifican como las que lo atacan; aunque el Estado mexicano ha experimentado un proceso intenso de reforma algunas de sus áreas aún deben modificarse, para hacerlo más eficiente y funcional en términos del objetivo propuesto, entonces resultó necesario integrar nuevas formar de las cuales le permitan al Estado conseguir sus fines pero de manera eficaz y eficiente; las políticas públicas, por ejemplo, son instrumentos que se han venido implementando para que dicho Estado se auxilie en la mejor toma de decisiones, por tal motivo en el apartado siguiente se expondrá el tema de las políticas públicas y la

¹⁴ Véase OFFE, Claus. op cit., pág. 41.

manera de cómo intervienen en las decisiones del gobierno dentro de la administración pública.

1.3. Las Políticas Públicas

A través del tiempo se han presentado teorías y métodos para explicar el subdesarrollo y desarrollo económico, político y social de todo el mundo; así mismo se han presentado teorías para superar y desaparecer los males generales y enfrentar los cambios vividos por la sociedad.

En la actualidad en México se ha implantado una nueva corriente denominada neoliberalismo, que lleva como estandarte el libre comercio y la menor intervención estatal. Los cambios tan acelerados en los ámbitos políticos, económicos, y sociales reclaman una gestión pública más eficaz con nuevas tecnologías que se adecuen a los problemas de cada sociedad ayudando a una buena toma de decisiones con el fin de superarlos.

Una de éstas tecnologías administrativas son las políticas públicas que son una propuesta intelectual político-administrativa, e inducen a una decisión formal caracterizada por una conducta o por una actuación consistente. Se usan para referirse a las orientaciones o directrices de un gobierno sobre un asunto o campo para alcanzar un fin determinado. La aplicación de estas comprende al conjunto de actividades de carácter estratégico que realiza el gobierno para promover el desarrollo socioeconómico del país.

El análisis de políticas públicas se presenta como una de las ramas de conocimiento vinculada con el Estado, o bien, es una

tecnología de poder que ha ejercido un papel predominante en el mismo desde mediados de los años sesenta.

Las políticas públicas son una propuesta intelectual político-administrativa que se iniciaron alrededor de los años 50's con Harold Lasswell; estas inducen una decisión formal caracterizada por una conducta o por una actuación consistente. Pueden ser implantadas en una sociedad donde el Estado tenga o no una intervención destacada, es decir, no sólo es implantada en un sistema neoliberal.

Las políticas públicas son de vital importancia, con ellas se pueden resolver problemas que afecten a la comunidad, conjuntando, de esta manera, una serie de valores y acciones, se favorece la eficiencia y la eficacia¹⁵ en la toma de decisiones y la capacidad que debe tener actualmente la administración pública para organizar sus acciones.

En todo proceso de elaboración de políticas públicas se implican decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones; es decir, las series de acciones y operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo, una necesidad y una oportunidad de la intervención pública.

Para los años sesenta y hasta los ochenta el movimiento del análisis de las políticas públicas se configuró a partir de la crítica del Estado interventor. Las políticas de gobierno, basadas en una fuerte recaudación fiscal y una amplia regulación de las relaciones sociales, habían demostrado un fracaso en la

¹⁵ Entiéndase por eficacia al logro del objetivo previsto por causas internacionales y eficiencia responde a consecuencias imprevistas que pueden satisfacer motivos o deseos, pero no causas. GURRERO, Omar. Diccionario de Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980.

gestión pública. La búsqueda de racionalidad en el gobierno significaba, bajo una nueva perspectiva, liberar al gobierno de sus premisas y compromisos particularistas así como devolverle su sentido y obligación de lo público. La función primordial del análisis de políticas públicas es la de reconstruir la naturaleza pública de las políticas del gobierno, este análisis no se limita a la mera cuantificación de la eficiencia en la consecución de un determinado objetivo, sino que examina y evalúa la equidad en la distribución del bien o servicio de que se trate.

El análisis de política pública es prácticamente un análisis "ex post", mediante el cual se trata de apreciar la eficacia o grado en que se alcanzan los objetivos previstos. Este análisis puede llevarse a cabo tanto en la fase de diseño de las políticas como en la ejecución, con ello es más fácil evaluar los resultados de la acción pública.

Por su parte Carles Boix "dice que el análisis de políticas públicas es un conjunto de instrumentos analíticos y de técnicas de investigación aplicadas a la definición, determinación y cálculo de las alternativas más adecuadas, desde un punto de vista instrumental en la ejecución de los objetivos y los programas de la administración".¹⁶

Harold Lasswell fundador de las políticas públicas las entiende como la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno en un contexto social en que los problemas, objeto de la decisión gubernamental, se caracterizaban por ser más complejos y de escala, aparecían en el marco de sociedades nacionales cada vez más pluralistas, informadas y críticas, además tenían lugar en un contexto

¹⁶ BOIX, Carles. "Promesas y límites de policy analysis en Estados Unidos", en Documentación administrativa, No. 224-225, Ed. MAP-INAP, España, octubre de 1990-marzo de 1991.

internacional. En este sentido se asumía la tarea teórico-práctica de racionalización de la acción del gobierno.

Las políticas públicas son definidas por Uvalle Berrones como: "un área de conocimiento que pone a prueba el arte del gobierno, puesto que la administración tiene que proceder en situaciones normales, de contingencia, pronóstico y prognosis. ... Concebidas como un método de gobierno, aportan elementos sustantivos para provenir y solucionar los problemas sociales y políticos".¹⁷

Un aspecto constitutivo de las políticas públicas son las relaciones intergubernamentales en los procesos de decisión y en la ejecución de las mismas. Por tanto las políticas públicas resultan ser el conjunto de acciones instrumentadas que modifican el desarrollo de una sociedad a partir de acciones concretas de orden económico, financiero político, físico o ideológico y social con el fin de controlar, modificar, sujetar y adaptar el conjunto de los actores sociales. Estas políticas tienen como fin inmediato la instrumentación de acciones a corto y largo plazo, mediante el accionar político y técnico.

La política pública es el medio para fortalecer y desarrollar el poder del Estado, es precisamente a ella a quien le toca erigir proyectos de vida para materializarlos con acciones que mejoren el rendimiento de la vida social, es un reconocimiento de cuáles son sus verdaderas fuerzas y de cómo pueden incrementarse.

El programa de investigación de las políticas públicas ha sido definido claramente por Harold Lasswell, él dice que desde el comienzo se trata de lograr el conocimiento del proceso de la política. Se debe articular sistemáticamente ciencia y política

¹⁷ UVALLE, Ricardo. "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública", en Revista del IAPEM, No. 9, IAPEM, México, enero-marzo de 1991, pág. 114.

con el fin de mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales, esa es su aspiración fundamental. La complejidad de la acción de gobernar en condiciones políticas de pluralidad, autonomía e interdependencia plantea el problema de como utilizar nuestros recursos con la más sabia economía, como aumentar la función de inteligencia para aumentar la racionalidad de la política, como lograr que los hechos y sus interpretaciones tengan una mayor incidencia en el proceso de la toma de decisiones.

Las políticas públicas son concebidas como un método de gobierno que aportan elementos sustantivos para solucionar problemas sociales y políticos; es decir son vistas como un curso de acción del propio gobierno que es tratado "... no a través de fórmulas o recetas realizadas con las más sofisticadas técnicas o con los mejores deseos, sino a partir del análisis del proceso, en continua evolución, de implementación de los programas públicos, entendiéndolos como procesos de aprendizaje social, de constante adaptación a un entorno cambiante, y con posibles reconsideraciones de objetivos y medios. Desde este punto de vista, sin duda, uno de los instrumentos más potentes al servicio del gestor público, y del establecimiento de programas de actuación con posibilidades de éxito, que anticipen problemas, que refuerzan la necesidad de argumentación y persuasión política, lo constituye el análisis de políticas públicas y sus baterías de estudios de caso y técnicas específicas".¹⁸

Es preciso aclarar que en México no existen muchos y diversos escritos sobre lo referente a políticas públicas, aunque estas se iniciaron alrededor de los años 50's con Harold Lasswell y su texto titulado "policy orientation".

¹⁸ SUBIRATS, Joan. "Introducción", en El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas de Charles E. Lindblom, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, pág. 8.

La política pública en México se expresa a través de los programas sectoriales, los programas institucionales y los programas especiales; programas que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo; esto significa que una política pública se desprende de una política general de gobierno. Para el Estado mexicano, específicamente, es mediante las políticas públicas que se ha generado una rápida urbanización e industrialización, como ya se mencionó anteriormente la expresión concreta de estas políticas la podemos observar en relación de los planes de desarrollo nacional, y en su expresión particular en los planes sectoriales de desarrollo y políticas concretas destinadas a resolver problemas delimitados. El objetivo primordial de las políticas públicas es y seguirá siendo una legitimación ideológica del Estado ante la sociedad civil como un acto político que surge como instrumento para acelerar la consecución de los objetivos e ideales del mismo Estado para así contribuir al fortalecimiento del mismo y sus instituciones.

Las políticas públicas son una tarea positiva del gobierno¹⁹ relativo a un campo específico de asuntos políticos; lo importante es que buscan saber cómo y porqué la agenda de gobierno incluye algunos problemas, así como porqué tiende a elegir determinados cursos de acción política y sigue ciertos patrones de implementación y evaluación de las políticas que se tomaron para la mejor toma de decisiones. Si algo importante puede ofrecernos el análisis de políticas públicas es el rescate del gobierno como tema de estudio central y decisivo para entender y mejorar el funcionamiento del sistema político y administrativo; en la perspectiva del análisis de políticas el

¹⁹ Entiéndase por Gobierno al conjunto no solo de personas sino de órganos a los que institucionalmente se les esta confiando el ejercicio de poder. En MARTÍNEZ, Mario (Coord.) Diccionario de Política y Administración Pública. Tomo I, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1993, pág. 73.

foco de la inteligencia es el proceso mismo del gobierno, la construcción de la decisión, su realización y su revisión.

Las políticas públicas deben ser específicas para cada problema que se está tratando, no todos los problemas públicos entran a la agenda política para atenderlos con un análisis de políticas públicas, no todos los problemas serán resueltos por nacionalizaciones, ni todos por privatizaciones, no todos tienen escala y significado nacional. Las políticas públicas incorporan la dimensión de las decisiones públicas que resultan de conversiones, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, etc.; tal es el caso de la política pública de **privatizar los servicios de los Ferrocarriles Nacionales de México.**

Los problemas una vez identificados pueden dar lugar a la acción de los poderes públicos, lo importante es saber qué problemas son lo suficientemente relevantes para que formen parte de la agenda política. Joan Subirats proporciona las características generales que el tema o problema debe poseer para ser incluido en la agenda política:

- ◆ "Valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión;
- ◆ Valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social y;
- ◆ La viabilidad de la solución anticipada o previsible".²⁰

Antes de continuar con este estudio es importante mencionar qué

²⁰ SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, Ed. Madrid, INAP, México, 1989.

es la agenda política; esta se encuentra dividida en "agenda sistemática, constitucional y/o pública y en agenda institucional, formal y/o gubernamental".²¹

A través de la identificación de los asuntos públicos en los que se expande un conflicto, así como sus necesidades e interés, el gobierno empieza a estructurar la agenda sistemática la cual comprende todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como merecedores de la atención pública y como asuntos que forman parte de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente; puede entenderse como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción y más propiamente como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.²²

"La agenda institucional o formal es entendida como el instrumento de atención estatal inmediata, integra un conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar decisiones".²³

Es importante destacar lo que Aguilar Villanueva establece para el diseño de políticas públicas: se deben suponer cuidadosos cálculos de gasto público, estimaciones de costo-beneficio (eficiencia) en las decisiones, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones. Al hablar de políticas públicas queremos entonces decir decisiones de gobierno que incorporan no - podrán sino incorporar, tendrán que

pág. 56.

²¹ COBB y ELDER. Participación en la Política americana: La dinámica de la estructuración de la agenda. Ed. Noema, México, 1986. pág. 115.

²² Véase AGUILAR, Luis F. Estudio Introductorio. Problemas Públicos y Agenda del Gobierno. Ed. Miguel Ángel Porrua, México, 1993, págs. 29 y 30.

y deberán incorporar-, la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, de los ciudadanos;... esta perspectiva disminuye el protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones,... bajo esta perspectiva se ubican las privatizaciones y desregulaciones".²⁴

Hoy por hoy se trata de formular y desarrollar políticas públicas que sean susceptibles de fundamento legal, debe existir un apoyo político con viabilidad administrativa y racionalidad económica. "En el proceso de formulación e instrumentación de las políticas públicas los actores relevantes son: los ciudadanos, el poder legislativo, el ejecutivo, el poder judicial, los partidos políticos, grupos de interés, los medios masivos de comunicación y la burocracia"²⁵, todos se interrelacionan en el proceso de análisis de políticas públicas.

El proceso de elaboración y formulación de las políticas públicas constituye la síntesis de interacciones, cada decisión debe tener en cuenta sus propias opciones y estrategias, y que este tipo de decisiones se inserta, inevitablemente, en el sistema decisorio general del gobierno a los procesos de decisión; estos procesos se pueden considerar como procesos de conflicto y de formación de consenso y este consenso resulta de vital importancia para la toma de decisiones dentro de la política pública, debido a que el éxito de estas (decisión) presupone una capacidad de adaptación en respuesta a las modificaciones que se van introduciendo. Las políticas públicas deben ser y son el resultado de una voluntad unitaria y de un proceso decisorio lineal.

²³ Ibidem., pág. 32.

²⁴ AGUILAR, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado", en Revista del Colegio, No. 4, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, octubre de 1990, pág. 254.

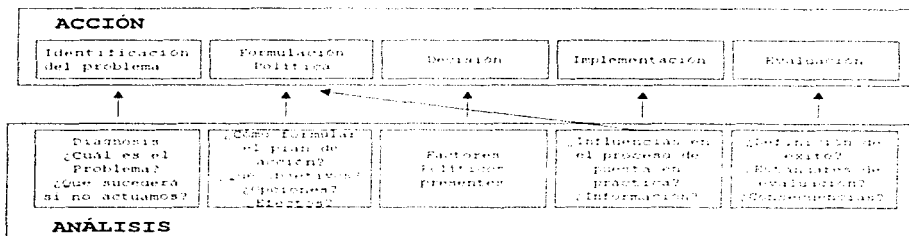
²⁵ MARTÍNEZ, Mario. op cit., pág. 274.

Subirats muy acertadamente cita a Zan (1984) en su obra "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración" mediante el cual dice que para entender el proceso de implementación de las políticas públicas hay que ampliar el campo de estudio de la organización u organizaciones formalmente responsables de la ejecución a la red de relaciones interorganizativas que aglutina el conjunto de actores implicados en la ejecución tratando de reconstruir las lógicas de funcionamiento e interacción. Por tanto el objeto de análisis consiste más en las relaciones que en la estructura normativa.²⁶

Si bien es cierto el proceso de políticas públicas es un proceso amplio; en algunos textos sólo se identifican cinco etapas que consisten en: la iniciación, la formulación, legitimación, ejecución y evaluación; Subirats, por su parte, identifica de igual, manera estas cinco etapas, aunque con diferentes nombres, pero que recae en lo mismo.

²⁶ "Entendiendo a las redes interorganizativas como unidades de acción y arenas políticas en las que se confrontan objetivos y estrategias no exentas de conflictividad". SUBIRATS, Joan, op cit., pág. 42.

RELACIONES ENTRE EL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU ANÁLISIS



Fuente: Starung G. " Strategies for Policy Making", Chicago, Dorses Press. 1988 P.10, referenciado por SUBIRATS, Joan "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", pag. 43.

Siguiendo con Joan Subirats la política pública es definida subjetivamente por el observador, comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. Subirats establece los siguientes pasos que contendría el análisis de políticas públicas: "Percepción y definición del problema, intereses afectados, grado de organización, acceso a los canales representativos, consecución del estatuto propio de tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos, formulación de una solución o de una acción de respuesta, establecimiento de objetivos y prioridades, soportes políticos presupuestarios y administrativos de la solución propuesta, implementación o puesta en práctica de esa política, evaluación y control de los efectos producidos, mantenimiento, revisión o terminación de esa política".²⁷

²⁷ Idem.

Las políticas públicas son de gran importancia en el quehacer político en tanto que permiten tener una visión general y de esta manera facilita la toma de decisiones; este tipo de instrumentos debiera estar siempre presente dentro de la Administración Pública Federal; estas ocupan un espacio importante en el proceso de desincorporación que México empezó a vivir apenas unos años atrás, en el apartado siguiente se señalará cómo y de qué manera intervienen en la desincorporación.

1.4. Las Políticas Públicas de desincorporación

El proceso de desincorporación forma parte de un conjunto de acciones que tienden a la "modernización" de la economía y la sociedad misma en su conjunto, la finalidad de esto es incorporar al país los cambios que se dan en el ámbito mundial y nacional. La intervención económica del Estado mexicano trata de superar los obstáculos al desarrollo, haciéndolo más flexible, autónomo e imparcial. Es precisamente por esto que la evolución del sector paraestatal tiene una estrecha vinculación con el tránsito de una economía cerrada a una economía más abierta.

Se puede definir la desincorporación como "la venta de capital social o una liquidación para concluir actividades de la empresa".²⁸ En estos últimos años las entidades paraestatales mexicanas se han visto envueltas en un intenso proceso de reestructuración procurando hacer más selectiva la intervención estatal, al mismo tiempo que se busca fortalecer las entidades que permanecen en el sector público; una de las políticas que se

²⁸ M. Shirley, "Desincorporación de empresas estatales en países en desarrollo", en Revista Empresa Pública, Vol. 2, No. 2, INAP, México, 1986, pág. 41.

adoptaron en relación con la participación del Estado en la economía es la modificación del artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto, esto con la finalidad de consolidar la rectoría en el desarrollo nacional. Son dos los aspectos o procesos básicos que se toman en cuenta para el proceso de desincorporación; por un lado la racionalización del sector paraestatal y por otro los convenios de rehabilitación financiera y el cambio estructural. La aplicación de este criterio, aunada a la necesidad de hacer un uso racional y precisar el conjunto de actividades en donde se concentrarían los recursos públicos, llevó a adoptar una serie de decisiones en materia de la desincorporación de entidades paraestatales.

Hoy por hoy, se imponen los procesos de desincorporación de entidades descentralizadas y empresas públicas, basándose en necesidades financieras justificadas o inexcusables, pero que deben ser concebidas y planificadas como una renuncia a la gobernabilidad que ha incidido de manera negativa en el bienestar social. La intervención de los particulares en diversos sectores de la economía puede invadir servicios estratégicos; en este sentido es importante analizar que tan grave resulta una reforma al artículo 28 Constitucional por ejemplo. El efecto más destacado de la desincorporación es el de alentar la consolidación de arreglos sociales, donde se acrecienta el papel y el poder de los empresarios en la economía.

Los objetivos primordiales de la desincorporación son:²⁹

- A) Fortalecimiento de las finanzas públicas,
- B) Eliminación de gastos y subsidios económica y socialmente injustificados,

²⁹ REBOLLO, Alvaro. "La política pública de la desincorporación de las entidades paraestatales". En Revista de Administración Pública (RAP), No. 84, enero-junio, INAP, México, 1993, pág. 146.

- C) Incremento de productividad en la economía por medio de asignar las tareas de producción al sector privado, a efecto de alcanzar una nueva estrategia para la reconversión industrial y abrir mercados a la competencia internacional y,
- D) Mejoramiento de la eficiencia del sector público por la reducción del tamaño de la estructura del gobierno.

El sustento normativo y jurídico del proceso de desincorporación de entidades paraestatales parte de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es en 1995 cuando surge la Ley federal de Entidades Paraestatales orientada a señalar las premisas fundamentales que regulen las relaciones entre el sector central y paraestatal en un marco de mayor autonomía de gestión. Posteriormente se expide el Reglamento de esta Ley publicado en enero de 1990 y precisamente aquí se abarca la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales. La desincorporación a que se sujetan las empresas públicas resultan de diversas consideraciones referentes a la situación que guardan las empresas sobre todo, en lo concerniente a los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos o legales.

La desincorporación de entidades paraestatales se lleva a cabo mediante la liquidación y disolución, la extinción, la fusión y la venta (privatización).

La Fusión es el proceso aplicable tanto a empresas de participación estatal como a organismos públicos descentralizados, se extinguen una o varias sociedades para incorporarse a otra ya existente, es decir se unen a través de su extinción para crear una nueva sociedad mercantil de participación estatal mayoritaria, este proceso se realiza cuando las actividades de las empresas permiten unificar sus procesos de

producción y objetivos, mejorar sus estructuras administrativas, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos y, en general, incrementar su eficiencia y productividad.

Por cuestiones que antes ya se mencionaron se dará un breve comentario de como se da este tipo de desincorporación en los organismos publicos descentralizados.

En los organismos descentralizados, la SHCP, o en su caso, la coordinadora del sector, establece las bases para la fusión según lo determina la ley o decreto que haya ordenado el proceso que le dio origen. Las labores de fiscalización y vigilancia en la fusión están a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM antes SECOGEF), la que coordina y promueve las medidas necesarias para su conclusión, supervisa que se ejecuten las acciones correspondientes a cargo de las instancias involucradas.³⁰

Otra de las modalidades es la Transferencia, a través de ella se transfiere la propiedad de la entidad a otro nivel de gobierno (estatal o municipal). El hecho más representativo y que constituye quizá al acto más esencial de la desincorporación, es el convenio de transferencia que se firma entre el gobierno federal y la instancia de gobierno a la que se transfiere la entidad que tiene como marco la figura del convenio de desarrollo social. Este proceso se desarrolló en el marco de los convenios de desarrollo social que, como lo dispone la Ley de Planeación, son de la forma adecuada para que la federación y los estados de la república acuerden acciones conjuntas en el cumplimiento de sus atribuciones, "la transferencia a los gobiernos de los Estados se hace con el fin de fortalecer la política de

³⁰ SECOGEF. Desincorporación de entidades paraestatales, información básica de los procesos.- del 1ro. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1994, Ed. FCE, México 1994, pág. 40.

descentralización del federalismo, la autonomía del municipio y la promoción del desarrollo regional".³¹

*En los organismos descentralizados, el reglamento de la Ley Federal de Empresas Paraestatales prevé que se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación, esto es, que en virtud de tratarse de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del titular del Ejecutivo Federal, su extinción debe considerarse en un instrumento jurídico similar emitido por el poder que le dio origen. La SECODAM tiene a su cargo la coordinación del proceso, vigila y supervisa que las acciones tendientes a efectuar la transferencia se ejecuten en los términos previstos.*³²

La Disolución, paso previo a la liquidación, tiene por objeto concluir las operaciones sociales pendientes, pagar lo que se adeude a la sociedad y cobrar lo que ella deba; vender los bienes sociales y practicar el reparto del haber o patrimonio social entre los socios. En este tipo de entidades, el gobierno federal es el socio mayoritario.

La Extinción se da cuando las entidades existentes tuviesen actividades que se duplicaran o bien aquellas que han alcanzado los propósitos para los cuales fueron creadas; las que no cumplan con los fines u objetivo social o cuyo financiamiento no es conveniente. Este es un proceso que se aplica a dos tipos de entidades paraestatales: organismos descentralizados y fideicomisos.

En los organismos descentralizados el proceso de extinción se ordena en un instrumento jurídico similar al que le dio origen, en donde se

³¹ Colegio Nacional de Economistas, Modernización y empresa pública, CNE, México, 1988, págs. 10-11.

³² SECOGEF, op. cit., pág. 37.

establecen la forma y términos de la desincorporación; en este proceso se enfatiza la vigilancia de la enajenación de bienes muebles e inmuebles del organismo.³³

Otra de las modalidades de la desincorporación es venta que se da como la Privatización misma; este es un término mucho más amplio que la simple transferencia de paraestatales al sector privado, ya que abarca incluso el proceso mediante el cual una empresa pública es sometida a la disciplina del mercado; este término ha tomado gran auge últimamente por gobiernos como el de Inglaterra (Margaret Thatcher), Francia (Jacques Chirac) y Estados Unidos (Ronald Reagan).

El significado de esta palabra en la práctica depende de la posición que se tenga en la economía mundial; en los países ricos, por ejemplo, la privatización se da de manera sencilla, esto se ve simplemente como una cuestión política interna; en cambio en países en vías de desarrollo, México, por ejemplo, se ve como desnacionalización o una transferencia de control a inversionistas o empresarios extranjeros; esto se da, debido a que la propiedad del Estado originalmente surgió en un acto de afirmación nacional.

La privatización es encontrada en la política, la cultura y la economía; la privatización de la economía "se da si el patrimonio y las empresas de la sociedad política consideradas de interés social o público pasan a manos de particulares. En los países capitalistas y de economías mixtas, la desnacionalización de las empresas públicas es ejemplo claro de la privatización de la economía".³⁴

³³ *Ibidem.*, pág. 41.

³⁴ MARTÍNEZ, Mario. *op cit.*, pág. 310.

La privatización es considerada como una pieza clave dentro del amplio proceso de cambio y redefinición del papel del Estado en la economía y de la modernización de la sociedad. En este contexto, uno de los conceptos que genera más polémicas en los procesos de privatización es la definición de las empresas o actividades calificadas de "estratégicas" en la economía nacional. El problema radica en que la calificación de actividad estratégica varía según las circunstancias políticas e incluso según los requerimientos de seguridad interna en un momento determinado. De esta manera, es difícil instrumentar políticas y mecanismos de privatización sin tener un marco conceptual y jurídico concreto de lo que se debe o no privatizar.

La privatización tiene diferentes enfoques, es algo tan amplio como la restricción del bienestar social y al mismo tiempo tan limitado como el sustituir un equipo de empleados públicos por unos pocos de trabajadores privados para realizar una determinada tarea. Es de vital importancia mencionar algunos conceptos de la materia.

Savas³⁵ señala que la privatización es la acción de rediseñar los sistemas de producción y distribución de una comunidad nacional o local, es la clave para limitar la gestión gubernamental en sus dimensiones, alcances y poder en relación con otras instituciones de la sociedad, mejorando así la satisfacción de necesidades de una manera más eficiente, eficaz y equitativa, esta permite al gobierno seguir suministrando el servicio aunque limitándose a funciones como articular la demanda, supervisar el desempeño de capital privado y actuar como agente de compra. Bajo esta perspectiva la privatización puede producir mejoras ya que implica un cambio institucional, así pues resulta ser un enfoque

³⁵ Véase SAVAS, E.S. "Privatización: La clave de un mejor gobierno", Trad. Ana Stellino, Ed. Gernika, México, 1989, págs. 17-19.

estratégico en la economía nacional de nuestro país.

La privatización implica la remoción de ciertas responsabilidades, actividades o bienes del dominio colectivo; este es el significado para aquellos países que van dejando atrás la posguerra.

Es importante reconocer que la privatización implica diferentes connotaciones que bien valdría la pena reflexionar; esto es que pudiera significar:

- ◆ Venta de activos públicos
- ◆ Transferencia de quehaceres públicos a personas o empresas privadas.
- ◆ Incremento del margen de autonomía para la administración pública en las empresas públicas
- ◆ Desburocratización en el sentido de descargar la empresa de disposiciones formales y de instrucciones administrativas.
- ◆ Promoción de la competencia bajo el contexto de mercado
- ◆ Desmantelamiento de los monopolios estatales
- ◆ Reducción en los servicios públicos
- ◆ Desnacionalización del propio Estado
- ◆ Pérdida de soberanía, etc.

La privatización entendida en el sentido de desnacionalización puede significar lo siguiente: a) la creciente presión a la que es sometida la empresa pública por la competencia de los mercados internacionales, b) el hecho de que las empresas públicas son cada vez más activas en los mercados exteriores y c) la participación de los capitales extranjeros de las empresas públicas.

Por lo que respecta al contexto que "se vive en América Latina,

los argumentos que explican estos procesos pueden sintetizarse en: a) Ideológicos: que son los que buscan reducir el tamaño del sector público al tiempo que permite al capital privado penetrar en ciertos segmentos de alta rentabilidad y futuro, antes en manos del Estado, b) Financieros: estos buscan reducir la carga del sector público sobre el presupuesto y aminorar el monto de la deuda mediante los procesos de conversión; c) De cooperación: con el sector privado para el proceso de financiamiento, el mejoramiento de la gestión y del servicio prestado, la puesta al día de tecnologías o el procedimiento de un mercado internacionalmente cambiante".³⁶

La privatización, entonces, implica pasar de un sistema de producción y distribución altamente intervenido por el gobierno a otro sistema menos intervenido, los cuales difieren entre sí dada su adaptabilidad.

Los programas de privatización se orientan, generalmente, a solucionar rezagos macro-económicos, políticos y sociales provocados por una intervención estatal en la economía; es importante por ello establecer de manera general sus objetivos:

- ◆ Saneamiento fiscal, solucionar déficits fiscales generados por las empresas paraestatales;
- ◆ Delimitación del Estado a sus funciones prioritarias, las políticas de privatización pasan a ser un instrumento de desarrollo social;
- ◆ Mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas;
- ◆ Instrumentación de cambios tecnológicos, la adopción de elevados niveles de competencia internacional impuestos por el

³⁶ CURBELO, José. "Desarrollo y Políticas en América Latina en el cambio de siglo". en Comercio Exterior, No 9,

avance tecnológico y:

- ◆ Modernización y renovación del pensamiento económico y de las relaciones Estado-economía.³⁷

La privatización se ve de manera general como el medio esperanzador de suprimir los gastos, así como de allegarse de recursos adicionales mediante la venta; este proceso se toma como la vía para liberar de trabas el funcionamiento de los mercados; suprimir subsidios y eludir demandas excesivas de los grupos de interés que sobrecargan los presupuestos gubernamentales. El libre mercado pretende demostrar que los agentes privados son los portadores de una racionalidad que hace innecesaria la intervención del Estado en la economía.

Hasta ahora, y de manera general, los procesos de privatización han estado acompañados de significativos cambios en los marcos regulatorios, con lo que se ha promovido la competencia. Se ha extendido al nivel de la sociedad misma, la idea de que el gobierno es un mal administrador y que la economía del país mejoraría si las empresas son manejadas por manos privadas; muchas empresas, según se argumenta, para su crecimiento necesitan de fuertes inversiones para su modernización. Esto se ha justificado en términos de eficiencia económica; resulta común encontrar el señalamiento que la empresa privada eleva la productividad en el uso de los recursos, reduce las presiones al presupuesto y redistribuye el trabajo.

Para algunos, la privatización constituye una de las políticas más eficaces para incrementar la eficiencia y la productividad general de la economía, logrando así la recuperación de los

México, septiembre de 1992, pág. 815.

³⁷ Véase Memorias de la XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Sistema Económico Latinoamericano, SELA, San Salvador, El Salvador, Julio 10 a 13 de 1995.

equilibrios macroeconómicos, (vía consolidación fiscal); y del crecimiento, (vía nuevas inversiones en áreas privatizadas).

Por su parte Robert Poole, dice al respecto "...es en la privatización donde se encuentran las mejores perspectivas iniciales... y demuestran además que la privatización es capaz de efectuar importantes avances en la economía de un país".³⁸

A los partidarios de la privatización les fascina invocar la eficiencia que caracteriza a las empresas bien manejadas dentro de los mercados competitivos; así como resaltar que las empresas privadas sobresalen en los proyectos públicos. Una apertura a la privatización, argumentan, no implica desprestigiar la burocracia; la eficiencia productiva no solamente es virtud de la organización constituida por la administración pública; los organismos públicos sólo se caracterizan por garantizar el proceso debido y la equidad administrativa, para asegurar que se de a todas las consideraciones la importancia adecuada y no se viole ningún derecho de los ciudadanos.

Es importante mencionar la postura que toman los conservadores en este tema; ellos le dan la bienvenida a la gestión de bienes privados y dejan los servicios públicos como la segunda mejor solución, aunque no por ello lo acepten, de algún modo les resultaría más cómodo si se eliminan por completo del presupuesto gubernamental; mientras que los liberales se quejan de la gestión privada, pues para ellos es un alejamiento de los principios de la acción colectiva.

Dentro de los elementos más comunes que han hecho exitosos los programas de privatización encontramos:

³⁸ POOLE, Robert. "Los Fundamentos de la privatización", en Privatización y Desarrollo Comp. Steve Hanke, Ed. Trillas, México, 1991, pág. 41.

- ◆ La fuerte voluntad política;
- ◆ El mantenimiento de un contexto macroeconómico adecuado y;
- ◆ Diseño de un dispositivo institucional simple y eficaz.

La privatización es una manera de sanear las técnicas gerenciales, sin embargo, la efectividad, eficiencia y rentabilidad de una actividad económica no son características exclusivas del sector privado y mucho menos surgen espontáneamente con la simple transferencia del sector público al sector privado. Los resultados de las políticas privatizadoras han sido negativos por el hecho de que el Producto Interno Bruto y la inversión se han desplomado, la capacidad de crecimiento del país ha disminuido, el nuevo modelo aplicado por lo dos últimos gobiernos están mostrando imposibilidades, límites e incluso fracasos en sus metas.

La privatización no es una política global generalizable y aplicable en toda circunstancia y momento, debe ser una política diseñada e instrumentada de acuerdo al tipo y calidad de la organización institucional del Estado (México), los arreglos institucionales y balances existentes entre los sectores público y privado y el grado de desarrollo económico; este tipo de política es necesario ubicarla en una perspectiva más realista y acotada a objetivos específicos.

El crecimiento de las empresas paraestatales caracterizó el auge del sector público. En México, por ejemplo, al finalizar el año de 1982 el universo paraestatal cifraba 1155 entidades³⁹. Este incremento significó un gran problema; algunos teóricos y políticos afirmaban que las paraestatales eran la punta de lanza

³⁹ ROGOZINSKI, Jacques. op cit, pág. 25.

de la modernización, que estas iban a generar recursos para la inversión y despojar del control a los inversionistas extranjeros, ahora es visto que todas esas expectativas han fracasado, tal parece que las empresas públicas han agotado presupuestos lejos de generar nuevos recursos.

La administración de Miguel de la Madrid emprendió la rigurosa política de racionalización y reestructuración del sector paraestatal que caracterizó al régimen; con lo que creyó sentar las bases para eliminar las empresas no estratégicas ni prioritarias y mejorar el desempeño de aquellas que si lo son; sin embargo esta racionalización y reestructuración de las empresas se desvió de sus cauces originales, para desembocar en un proceso de franca privatización; proceso que no debiera identificarse con la política que lo originó; la privatización significaría la más grande desnacionalización económica en toda la historia del país.

En la fase Salinista el modelo neoliberal acelera el proceso de privatización, primero fue Teléfonos de México, la banca comercial, industria siderúrgica, fertilizantes, etc. destinando los fondos públicos a la cancelación de la deuda pública interna.

En este análisis se muestra el significado del proceso de desincorporación en términos económicos⁴⁰ como una forma de apreciar el avance alcanzado en el redimensionamiento del sector paraestatal mexicano, es importante señalar que al finalizar el año de 1982, aunado a las 65 entidades que se crearon en el curso de estos siete años las entidades paraestatales formaron un universo de 1220 entidades. De este conjunto, 775 entidades se sometieron a procesos de desincorporación; al concluir 1988 se

40 Véase TAMAYO, Jorge. "El Redimensionamiento de las Empresas Paraestatales". Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, México, 1991, pag. 87.

llegó a 646, y en el mes de diciembre de 1992 el padrón relacionaba solamente 217 entidades vigentes y 53 en proceso de desincorporación; esto significa que se dio una reducción del 66.5% durante en régimen de Salinas de Gortari.

Es importante señalar que gracias a esto, México es llamado el "Thatcherismo Latinoamericano", tanto por la privatización desenfrenada de empresas públicas, en el sexenio de la Madrid y que cobró auge en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como por el constante menosprecio de los derechos de los trabajadores.

Los impactos de esta desincorporación sobre el dinamismo o la eficiencia económica están por verse. La liberalización de la economía, así como la venta de las empresas paraestatales, ha afectado la autodeterminación del pueblo y reducido la soberanía económica y política de la Nación, por el hecho de que la economía ha quedado subordinada de manera creciente a las decisiones de las fuerzas del gran capital transnacional y a la de sus socios internos; se han deteriorado sensiblemente las condiciones de vida de la mayoría de la población.⁴¹

La desenfrenada expansión estatal fue lo que condujo a la ineficiencia económica en las actividades productivas del sector público, ineffectividad en la provisión de bienes y servicios y la rápida expansión de la burocracia. Surge, entonces, la concepción del neoliberalismo que se da como un paradigma para desmantelar gradualmente al Estado benefactor y es, precisamente la privatización la estrategia de retracción estatal.

El neoliberalismo considera al crecimiento como una consecuencia

⁴¹ La industria paraestatal ha sido gravemente lesionada por los efectos de la desincorporación, al desintegrarse la planta industrial y los procesos productivos alcanzados en 1982, pero lo más grave es que los efectos de la desincorporación se han traducido en el debilitamiento de la soberanía del Estado mexicano.

de funcionamiento de los mercados y su escénica consiste en garantizar la libertad económica y el libre desarrollo de actividades productivas.

Algunos partidarios del neoliberalismo como Milton Friedman buscan el desmantelamiento del Estado benefactor, quien se atreve afirmar que "... El Estado keynesiano debe desaparecer pues se ha convertido en leviatán y ahora es el momento para regresar al estado clásico y del equilibrio natural. Es decir eliminar al Estado keynesiano en su papel de regulador, benefactor y recaudador de impuestos y regresar al liberalismo económico del dejar hacer, dejar pasar, que conlleva al libre mercado, libre empresa y libre comercio internacional con el objeto de alcanzar el mejor de los mundos posibles".⁴²

Elliot Berg por su parte y de acuerdo con Friedman dice que "Las empresas estatales han fracasado y constituyen más una sangría para el presupuesto nacional que un medio para generar nuevos recursos por lo que sugiere la privatización de las empresas públicas como un medio para estimular el crecimiento del comercio mundial, el desarrollo de un clima empresarial y condiciones atractivas para la inversión extranjera".⁴³

El Estado se encuentra en los difíciles tramos iniciales de una nueva onda democratizadora, estimulada por la banca rota de las dictaduras militares que, en mayor o menor grado, fueron incapaces de estabilizar un modelo de dominación previsible y confiable para enfrentar la crisis. En estas condiciones los frágiles experimentos de transición democrática deben responder a una explosión de demandas que se han originado en las privaciones

⁴² Citado por VILLAREAL, Rene. Mito y realidades de la empresa pública, Ed. Diana, México, 1988, pág. 50.

⁴³ BERG, Elliot. "Privatización: desarrollo de un enfoque pragmático", en Perspectivas económicas, Washington, D.C., No. 4, 1987, pág. 7.

sufridas por las grandes mayorías nacionales bajo dictaduras militares o gobiernos derechistas, que inspiraron sus políticas públicas en los preceptos del neoliberalismo.

Como es sabido los resultados de estos ensayos no han tenido éxito desde el punto de vista de la justicia y la equidad social, no se puede desatender las demandas de la población, se requiere de una amplia y eficaz intervención estatal. El Estado de bienestar justifica el capitalismo, lo cual es otra manera de decir que lo legitima ante las mayorías y ciertas minorías intelectuales, también es la democracia política propia del Estado de bienestar la que por lo regular los inspira para defender la democracia en abstracto frente a las dictaduras de derecha y a las discutidas dictaduras de izquierda.

Bajo este contexto, es obvio que la política del Estado en diferentes áreas de la vida económico-social del país, debe transformarse con la idea clara de modernizar la economía nacional, mediante la realización de algunas medidas que van de acuerdo con la ideología neoliberal; liberación del mercado y de los precios, contención del salario real, recortes al gasto público, reducción de empresas paraestatales, etc.

El neoliberalismo propone reducir el gasto y sanear las finanzas públicas, vía actualización de tarifas, aumentando los precios de los productos que ofrecen el sector público, reduciendo el número de empleados de la burocracia; eliminando los subsidios a los artículos básicos de primera necesidad y vendiendo empresas gubernamentales consideradas ineficientes, como pudiera ser el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México.

El problema del tamaño del Estado no ha sido mal planteado por el prejuicio antes explicado, no debemos preocuparnos por

redimensionar al Estado sino por redefinir su función y reinterpretar su papel.

Es importante mencionar por cuestiones de análisis que en Ferrocarriles Nacionales de México se está privatizando el servicio de carga, en cuanto a las vías sé esta dando una concesión por 50 años, con prórroga a un mismo plazo.

La concesión, como bien cita Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, tomo II "es el acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones o derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".

Otro concepto de concesión es el que sugiere Miguel Acosta que dice que es "el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular: 1) Para utilizar los bienes del Estado dentro de los límites que señale la ley y 2) Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley ... puede entenderse también, el documento formal que contiene el acto administrativo en que se otorga la concesión".⁴⁴

O bien como es manejado por la Real Academia Española que establece que "la concesión es el otorgamiento gubernativo a favor de particulares o de empresas, bien sea para apropiaciones, disfrutes o aprovechamientos privados en el dominio público, según acontece en minas, aguas o montes, bien para construir o explotar obras públicas, o bien para ordenar, sustentar o

aprovechar servicios de la administración local".⁴⁵

Cabe destacar que la concesión es diferente de la privatización en tanto que en la primera se fija un tiempo determinado para su duración; es el resultado de un contrato celebrado entre la administración pública y un concesionario, que es una persona física o una persona jurídica colectiva; es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado "temporalmente" a un individuo o una empresa concesionaria, que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido.⁴⁶ En cuanto a la privatización, en México, es entendida como la desincorporación por enajenación a título oneroso (venta).

⁴⁴ ACOSTA, Miguel. Teoría General del derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 697.

⁴⁵ Nuevo diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo I, Madrid, 1984, pág. 353.

⁴⁶ La doctrina administrativa no es muy precisa para delimitar cuales son los servicios públicos que pueden ser entregados a los particulares. En el caso de los Ferrocarriles Nacionales se modificó el Artículo 28 Const. Para ser posible la concesión de sus vías y la privatización del servicio de carga; para esto fue necesario tener un permiso o concesión del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y con sujeción a los preceptos de esta ley y su reglamento.

C A P Í T U L O I I

C A P Í T U L O I I

FERROCARRILES NACIONALES DE MÉXICO Y SU PROCESO DE PRIVATIZACIÓN

2.1. Conformación de los Ferrocarriles: Algunos antecedentes

Uno de los primeros desarrollos tecnológicos del siglo XIX¹ fue la creación del ferrocarril. Usualmente se acepta el año de 1808 como fecha de su creación; esa primera máquina desarrollada por Trevithick en Inglaterra, pronto se convirtió en uno de los objetivos principales para el desarrollo de innovaciones tecnológicas. Desde su origen este medio de transporte tuvo un proceso de adaptación muy desigual a nivel mundial, por un lado en muchos países altamente desarrollados con una amplia red ferroviaria y un uso extensivo de este medio, y por otro lado en una gran cantidad de países pobres con un sistema férreo de escasa amplitud.

La transformación que el ferrocarril produjo en Europa y Estados Unidos fue conocida en México: Los liberales a partir de la independencia, comenzaron a tener conciencia de la necesidad de una verdadera integración económica y política de la nueva

¹ Véase a KUNTZ, Sandra y RIGUZZI, Paolo. Ferrocarriles y Vida Económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardío al decaimiento precoz. El Colegio Mexiquense/FNM/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, pág. 2.

nación. Desde los inicios de la primera República Federal surgieron proyectos para iniciar la construcción de vías Férreas; uno de los primeros decretos que expidió el Congreso de la Unión en 1824 autorizaba la construcción del Ferrocarril interoceánico que partía del Istmo de Tehuantepec y daría impulso al comercio y a las importaciones.²

En 1837 se otorgó la concesión a Francisco Arriaga para tender la línea ferroviaria entre la capital y Veracruz, principal puerto del país.

En 1842 se publicó en el diario de gobierno el convenio para la construcción de la ruta Veracruz-Río San Juan. Posteriormente se otorgó la concesión a José de Garay para construir otra importante ruta de comunicación en el istmo de Tehuantepec, que conectaría al océano Atlántico con el Pacífico apoyando así el intercambio entre Asia y Europa.

El propósito que se perseguía inicialmente con las primeras concesiones era apoyar el comercio internacional, ya que México se encontraba a una distancia igual de China y de Europa.

La inestabilidad política, las invasiones del exterior, la insuficiencia de recursos, que se requería por las constantes innovaciones técnicas que se hacían cada vez más costosas, fueron los motivos del incumplimiento de los contratos, con un avance pobre, a pesar de la abundancia de proyectos y convenios.

Los gobiernos federales que se fueron sucediendo a partir de 1850 otorgaron concesiones importantes, tanto nacionales como extranjeras.

² ORTIZ, Sergio. Principales acontecimientos Ferroviarios en México 1833-1988: Una cronología; Memorias del 1er. y 2do. encuentro de investigadores del Ferrocarril, Puebla, Noviembre de 1994, pág. 92.

En 1850 se inauguró la vía férrea entre Veracruz y los Llanos de El Molino con casi 14 Km. de longitud.

En 1854 el trayecto de Veracruz a Jalapa se realizaba a bordo de un vagón plataforma en el que se colocaba la diligencia y era tirado por dos mulas o caballos.

En 1857 con la redacción de un nuevo texto Constitucional, el ferrocarril resurge para animar la producción y distribución de bienes, fomentando así la riqueza pública: en este mismo año se inaugura la vía Ciudad de México-Villa Guadalupe. Posteriormente fue fortalecida por la inversión europea en la minería, la banca y las comunicaciones.

En 1857, René Masson, redactor en jefe de Le Trait d'Union afirmaba: El ferrocarril es el gran hecho industrial de nuestro siglo; de su establecimiento y de su explotación dependen todas las cuestiones de porvenir y progreso de las naciones modernas, y hoy en día no es falso decir que el grado de civilización de los pueblos puede calcularse por el desarrollo de sus vías férreas.

Al convertirse en emperador Maximiliano, se amplió la concesión de Antonio Escandón denominada Compañía Limitada del Ferrocarril Imperial Mexicano, con capital Anglo-Francés, concluyendo el tramo México-Apizaco. Esta desarrolla una nueva política comercial, haciendo rentables los tramos construidos y realizando cambios en las formas de ofrecer los servicios a los usuarios. Se expiden boletos y sellos oficiales y anuncian los horarios y precios del transporte y de flete en los periódicos.

El 16 de septiembre de 1869 el presidente Juárez inauguró la línea México-Apizaco con un ramal a Puebla. Los humos de la

máquina y el silbato anunciaban la marcha hacia el México industrial. En ese mismo año comienzan a tenderse las vías desde el puerto de Veracruz, que se unirían con la México-Apizaco. De 1870 a 1872 se construyeron los 228 Km. restantes para terminar la ruta México-Veracruz.

Es el 2 de enero de 1873 cuando el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada, inaugura el Ferrocarril Mexicano culminando con esto el gran sueño de esta generación, ya que se vislumbra la transformación del país y la explotación de los recursos naturales que parecían infinitos; este es el primer ferrocarril completo del País.

El primer viaje redondo del ferrocarril se realizó a Veracruz y fue encabezado por este presidente y una gran comitiva en donde no sólo se impresionó por la importancia que representaba a la vida económica del país, sino que admiró la obra de Ingeniería realizada en la vía que había exigido los esfuerzos de inmensos contingentes de trabajadores para su construcción, tan es así que se consideró al ferrocarril como *la conquista más importante del siglo.*

Para esa época el ferrocarril deja de ser un negocio de políticos y concesionarios, este adquiere una dimensión social en donde se congregan comerciantes, paseantes, personalidades, viajeros y adquiere gran importancia dentro de la burguesía citadina.

La imposibilidad de realizar inversiones mexicanas a largo plazo y la negativa de Lerdo de Tejada en aceptar inversiones norteamericanas, pensando evitar la invasión a México aunado a el recelo político provocado por poderosos empresarios mexicanos, fueron la causa del estancamiento del progreso del ferrocarril, es hasta la llegada de Porfirio Díaz cuando se redefinen los

términos de los convenios y otorga concesiones a diversas empresas.

La realización de grandes obras ferroviarias que atravesaban en territorio nacional, fomentó el desarrollo de la cartografía y creó nuevas fuentes de trabajo en la agricultura y minería.

Con Porfirio Díaz se considera al ferrocarril como la solución mágica para controlar a los subversivos mediante el traslado rápido de tropas; es precisamente él quien inicia un programa de reconstrucción de las líneas que habían sido dañadas por la Revolución de Tuxtepec que lo habían llevado al poder, al mismo tiempo que obligaba a las empresas a cumplir con los términos de compromisos adquiridos en el pasado.

Es así como el ferrocarril comienza a ser un medio de comunicación e instrumento de control político y militar del país.

A partir de 1880 fueron otorgadas tres importantes concesiones: El Ferrocarril Central que unió a la Ciudad de México con Ciudad Juárez; el Ferrocarril Nacional que conectó a la Ciudad de México con Nuevo Laredo y el internacional que unió a la Ciudad de México con Piedras Negras.

Desde 1884 los accidentes empezaron a causar mucho temor ya que aparecían en las noticias, choques y descarrilamientos de trenes que eran explicados por las dificultades de una sola vía, por la imprudencia de los conductores y la falta de señalamientos.

En 1908 se realiza la fusión del Ferrocarril Central Mexicano, del Ferrocarril Nacional Mexicano, del Ferrocarril Internacional Mexicano y el Ferrocarril Interoceánico para constituir la

compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México participando el gobierno con el 51 por ciento de las acciones y el 49 por ciento restante en manos privadas.

En esta época el ferrocarril fue el medio estratégico de transporte de tropas y pertrechos militares durante la Revolución Mexicana, con lo cual sufrió un alto grado de destrucción: En los años subsecuentes hubo que dedicar un gran esfuerzo a su reconstrucción y equipamiento.

En 1926 con la enmienda Pani que contenía los lineamientos para el pago de intereses y capital de la deuda ferrocarrilera, se realiza la devolución de los bienes de la compañía Ferrocarriles Nacionales de México a los propietarios originales, conservando el gobierno federal su condición de accionista mayoritario.

En 1937 con la expropiación de los bienes de la compañía Ferrocarriles Nacionales de México, la empresa pasa a ser del gobierno federal.³

En 1977 por acuerdo presidencial se unifica la Dirección General y el Consejo de Administración de Nacionales de México, Ferrocarril del Pacífico, el Chihuahua-Pacífico, el Sonora-Baja California y los Ferrocarriles Unidos del Sureste.

En 1983 se incluye en la Constitución en los artículos 25 y 28 a los Ferrocarriles como actividad **estratégica** en manos exclusivas del Estado, quedando su propiedad y control, bajo la responsabilidad de un organismo público del gobierno federal.

Esto se justificó al considerar a los ferrocarriles como un

³ ORTIZ, Sergio. Presencia Histórica del Ferrocarril, Memorias del diplomado en Transporte Ferroviario, UNAM - FNM agosto 1996.

monopolio y una actividad de apoyo fundamental para el funcionamiento y desarrollo de la economía, así como al reconocer una situación de hecho, ya que el Estado venia operando en su totalidad el Sistema Ferroviario Nacional del país hacia muchos años.

En el periodo de la postguerra y hasta principios de la década de los ochenta, el ferrocarril apoyó a los procesos de expansión industrial y de ubicación de actividades económicas. Igualmente sustentó el funcionamiento de grandes empresas principalmente públicas (siderúrgica, cemento, fertilizantes, ingenios, plantas, termoeléctricas, CFE., etc.) con tarifas subsidiadas.

Durante muchos años, el Ferrocarril presentó una fuente de empleo muy importante y fuerza política de considerable magnitud.

En 1987 se incorporaron el Ferrocarril del Pacífico, el Ferrocarril del Chihuahua-Pacífico y el Ferrocarril Sonora-Baja California al Órgano Público Descentralizado **-Ferrocarriles Nacionales de México-** unificando el Sistema Ferroviario Mexicano bajo un solo mando administrativo y técnico, terminando los convenios para unificar el régimen laboral.

A partir de 1985, la desincorporación de empresas paraestatales redujo la demanda del ferrocarril, pero este sigue siendo un medio de transporte de graneles, insumos para la industria, minerales de exportación, industria de la construcción, contenedores y tráfico automotriz, por lo que siguió apoyando al aparato productivo y distributivo del país y, en especial, durante los últimos años, muestra un papel creciente en el transporte de comercio exterior.

Una característica destacada de los Ferrocarriles Nacionales de

México es la importante interconexión que tiene con los Ferrocarriles de Estados Unidos, país con el que México realiza el 75 por ciento de su intercambio comercial, si a ello sumamos Canadá, que también es nuestro socio comercial en el Tratado de Libre Comercio, el potencial de mercado para las operaciones ferroviarias es sumamente atractivo. La función de éste es la de dar servicio de transporte de carga y no el de pasajeros, la carga genera el 95 por ciento de los ingresos de la empresa, en tanto que el servicio de pasajeros responde al 5 por ciento restante y representa el 20 por ciento de los costos. En cuanto a su participación en el mercado nacional es el 12 por ciento en carga y menos del uno por ciento en pasajeros.⁴

Hasta 1995 la red ferroviaria contó con 26,613 kilómetros de vía, correspondiendo a la vía principal el 77.7 por ciento y el resto a vías secundarias y particulares. En cuanto al equipo motriz, se cuenta con 1,400 locomotoras con una antigüedad promedio de 14 años y una potencia total de 3.8 millones de caballos de fuerza aprox. La flota de carga asciende a 24,026 unidades operables y la de pasajeros es de 530 unidades operables⁵ (Ver anexo 1).

Resulta de vital importancia, con el fin de tener un panorama general del los Ferrocarriles frente al mercado terrestre, hacer una remembranza del papel que juegan en este ámbito. Comparando el comportamiento del tráfico ferroviario de carga con el correspondiente del autotransporte se puede observar que sin lugar a duda el transporte ferroviario ha observado una disminución con respecto al comportamiento del autotransporte:

⁴ Datos obtenidos de documentos de trabajo de Ferrocarriles Nacionales de México, que sirvieron como apoyo para los estudios económicos, Subdirección de Reestructuración, 1996.

⁵ ORTIZ, Sergio. Apertura a la Inversión en Sistema Ferroviario Mexicano. Memorias del diplomado en Transporte Ferroviario. UNAM - FNM, agosto de 1996.

**MERCADO DEL TRANSPORTE TERRESTRE
DE CARGA 1995**

MODO	MILLONES TONELADAS	%	MILLONES DE TONS- KM	%
CARRETERA	367	87.6	162,827	81.4
FERROCARRILES	52	12.4	37,243	18.6
TOTAL	419	100%	200,070	100%

FUENTE: MIRANDA, Juan Carlos. El Ferrocarril en el mercado de transporte terrestre, en memorias del diplomado en Transporte Ferroviario, UNAM-FNM, agosto 1996.

Es fácil observar que el autotransporte resulta superior ante los ferrocarriles; estos sin lugar a duda presentan ciertas ventajas a pesar de la diferencia del volumen transportado. Entre las principales ventajas encontramos:

- ◆ Los ferrocarriles, en el transporte de carga, que es el que nos interesa en el presente análisis, poseen una gran capacidad para el movimiento de grandes volúmenes a grandes distancias,
- ◆ Se cuenta con mayor confiabilidad,
- ◆ Es el modo de transporte más económico y de menor costo para el usuario,
- ◆ Se tienen grandes posibilidades para abrir el transporte multimodal en el transporte de contenedores y remolques sobre plataformas.

Aunque ofrece grandes ventajas, también se generan desventajas, entre ellas se puede destacar el factor tiempo, sumamente importante para el cliente, además de las condiciones en que es

transportado. Lejos de ser una competencia frente al autotransporte sería bueno que ambos medios se complementaran.

En cuanto al servicio de pasajeros, el ferrocarril se encuentra por debajo del autotransporte en un 99.7 por ciento; el crecimiento que ha tenido la red carretera, aunado a su bajo costo en combustible,⁶ ha hecho del ferrocarril un medio de transporte con una función social, es decir el 90 por ciento de los pasajeros que son transportados por ferrocarril utilizan el servicio de segunda clase; ello es causa de las bajas tarifas que se tienen frente al autotransporte, aunque lo único que se ha conseguido con esto es que los ingresos obtenidos por la prestación del servicio no alcanzan a cubrir ni siquiera el costo evitable del servicio. El costo del servicio de pasajeros representa el 12 por ciento del costo total, mientras que los ingresos por este servicio sólo aportan el 3 por ciento de lo ingresos totales de Ferrocarriles Nacionales de México.⁷

Entre otros muchos factores, es a principios de 1995 cuando se toma la decisión de permitir la participación del sector privado en la actividad Ferroviaria, de esto se hablará en el apartado siguiente, por ahora el objetivo de este inciso fue el de dar al lector un panorama general de los principales acontecimientos en la vida de los Ferrocarriles Nacionales de México.

2.2. El proceso de privatización

Por cuestiones del mismo análisis y aunque en el capítulo anterior ya se mencionó un poco sobre lo estratégico y

⁶ Es importante mencionar que esto es cierto solo en el servicio de pasajeros.

⁷ MIRANDA, Juan Carlos. El Ferrocarril en el Mercado de Transporte Terrestre. Memorias del diplomado en Transporte Ferroviario.. UNAM - FNM, agosto 1996.

prioritario, vale la pena añadir que conjuntamente con las revoluciones tecnológicas y políticas, también, se genera una revolución económica, que podemos apreciar con la evolución hacia un sistema de bloques regionales de comercio; y que cuando en un ámbito mundial se inicia el proceso de privatización de las empresas públicas, en México se realiza una reforma constitucional mediante la cual se precisan las áreas de participación estatal en la economía, distinguiéndose entre estratégicas y prioritarias.

Se entiende por áreas estratégicas, las que se reservan a la exclusiva participación estatal debido a su incidencia en aspectos cruciales del desarrollo nacional o por razones de seguridad; tal es el caso de los Ferrocarriles⁸, entre otras actividades fundamentales; mientras que en las actividades prioritarias podían participar los diferentes agentes económicos.

Actualmente en México las políticas han girado completamente en torno a la privatización de las instituciones que hasta ahora habían sido administradas por el Estado. En los tres últimos sexenios, el gobierno ha ido reduciendo su ámbito a las funciones prioritarias de su competencia y ha decidido colocar a las diferentes instituciones en manos de la iniciativa privada para fortalecerlas con la inversión privada.

Es bien sabido que las unidades adscritas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes iniciaron procesos de reestructuración y privatización los cuales demandaron procesos de transformación y cambio en los elementos que los constituyen. Es importante destacar que el sector transportes constituye un relevante eslabón en la logística del aparato productivo del

⁸ Es importante mencionar que la empresa Ferrocarriles Nacionales de México deja de ser estratégica a partir del pasado dos de marzo de 1995 con la modificación al Artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto.

país. Los Ferrocarriles no han permanecido ajenos a estas transformaciones y es por ello que "el gobierno federal aceptó la decisión de privatizar dicho servicio".⁹

En el caso particular del sector comunicaciones y transportes se puede afirmar que el análisis de política pública juega un papel importante para las decisiones que se han tomado, ciertamente el gobierno constituye un proceso de hechura de políticas al optar por hacer o no hacer; tal es el caso de la privatización de servicio ferroviario.

Los Ferrocarriles Nacionales de México presentan una problemática de orden estructural, que ha ocasionado que su participación en el mercado disminuya, durante décadas la longitud de la red ferroviaria no se ha incrementado. La prestación exclusiva del servicio ferroviario por parte del Estado, limitó la posibilidad de asignar mayores recursos para su expansión provocando así un rezago en la reconstrucción y la modernización de la infraestructura, así como la capacidad de los equipos, situación que se tradujo a una baja competitividad y productividad del ferrocarril.

La falta de competitividad en los ferrocarriles ha originado que se le tome en cuenta desde el Plan Nacional de Desarrollo que plantea como requisito fundamental para que nuestro país logre un crecimiento económico sano y sostenido, que la infraestructura básica y los servicios de comunicaciones y transportes sean adecuados, modernos y suficientes. Y más aún en el Programa Sectorial de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 en donde se plantea como objetivo principal: Conformar

⁹ PABLO De, Luis. "Transformación en Nacionales de México" en Revista de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), No. 61, Argentina, octubre 1996, pág. 14.

un sistema ferroviario seguro, eficiente y competitivo; que mediante la adopción y aplicación de tecnología de punta, coadyuve a satisfacer las necesidades de la economía y a establecer vínculos más estrechos con los mercados internacionales.

Para el buen funcionamiento de la política pública ya establecida la Secretaría de Comunicaciones y Transportes estableció líneas de acción, entre las cuales se destacan las siguientes:

- ◆ Instrumentar un programa de reordenamiento administrativo y operativo de Ferrocarriles Nacionales de México, que responda a los requerimientos de la reestructuración establecida.
- ◆ Concretar las actividades inherentes al proceso de apertura a la inversión privada en el transporte y los servicios ferroviarios, a través de procesos transparentes de licitación.
- ◆ Desarrollar la infraestructura y regular la prestación de los servicios, en forma tal que permita integrar al ferrocarril con los distintos modos de transporte.
- ◆ Formular el Reglamento Ferroviario con el fin de complementar la regulación de esta actividad, en atención al proceso de apertura en el subsector.
- ◆ Elaborar normas oficiales mexicanas relacionadas con especificaciones técnicas y de seguridad, para la infraestructura de vías, de los equipos y del transporte de materiales y residuos peligrosos.
- ◆ Procurar la armonización técnica y la homogeneización de los sistemas de supervisión y de servicios fronterizos, de acuerdo con lo establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El sistema de transporte en México, tanto de mercancías como de pasajeros, constituye un elemento estratégico del proceso de

desarrollo nacional; desde el punto de vista económico, el transporte influye en la determinación de los costos de producción y distribución de bienes y servicios, además es una factor esencial para, en conjunto con otras inversiones, impulsar y aprovechar el potencial de crecimiento de las distintas regiones del país.

En tanto en el Tratado de Libre Comercio se reitera que las tripulaciones de trenes y locomotoras deberán estar sujetas a los trámites migratorios regulares. Ferrocarriles Nacionales de México y los Ferrocarriles de Estados Unidos están afiliados a la AAR (Asociación Americana de Ferrocarriles), por lo tanto las reglas vigentes de la AAR reglamentan con toda precisión el intercambio de equipo tractivo y de arrastre, las reparaciones y el tratamiento al equipo en mal orden, el pago de millaje, el registro obligado del equipo de arrastre de UMBLER para su adecuada internación a países limítrofes, y a todas las operaciones de intercambio que son similares a los acuerdos interlineales entre las empresas ferroviarias estadounidenses.

En el curso de los últimos años se han gestado cambios importantes en la economía mexicana, el crecimiento económico en el mercado interno ha cedido paso a un modelo de desarrollo sustentado en la creciente integración del aparato productivo nacional a los flujos internacionales de comercio e inversión; "la competitividad de la planta productiva de un país en los mercados internacionales se mide, hoy en día, por criterios de eficiencia y rentabilidad, y se sustenta en el acceso a insumos y a servicios modernos de infraestructura; es por ello que la baja participación de los Ferrocarriles Mexicanos en el mercado de transporte, las necesidades de modernización de la estructura productiva del país, la racionalización en el uso de energía y una mayor conciencia ecológica han puesto en relieve la imperiosa

necesidad de modernizar, capitalizar y reorganizar integralmente a los Ferrocarriles Mexicanos".¹⁰

A principios de 1995 se da a conocer la decisión de permitir la participación del sector privado en la actividad ferroviaria, con el único fin de lograr un sistema más seguro, eficiente y competitivo que fomente la competencia dentro del sector y promueva el desarrollo del transporte multimodal. En todo momento fuentes oficiales destacan algunas premisas que se consideran fundamentales, de entre las cuales se puede mencionar algunas: se pretende mantener el respeto a la soberanía, fortalecimiento de la rectoría del Estado y respeto a los derechos de los trabajadores de Ferrocarriles Nacionales de México; de igual manera se pretende conservar la propiedad de derecho de vía e infraestructura para el Estado Mexicano, procurar una adecuada rentabilidad para los inversionistas privados y que el Estado reciba un pago justo.

Para lograr todo el proceso de privatización se dio una reforma al marco legal mediante la modificación del Artículo 28 Constitucional en febrero de 1995; reforma que permitió llevar a cabo la política tomada por el gobierno con el fin de instrumentar esta reestructuración y permitir la participación de la inversión privada en el sector. Antes de dicha reforma se consideraba al servicio ferroviario como una actividad estratégica en manos exclusivas del Estado; esta iniciativa de reforma al párrafo cuarto del mencionado artículo fue aprobada por las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como por la mayoría de las legislaturas de los Estados

Con el fin de estar en posibilidad de atender los asuntos relacionados con el proceso de reestructuración de los

¹⁰ Documento de trabajo de los Ferrocarriles Nacionales, 1996.

ferrocarriles, definir su rumbo y darle el debido seguimiento; se integró un grupo de trabajo con funcionarios de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y de los propios Ferrocarriles Nacionales de México bajo la presidencia del Secretario de Comunicaciones y Transportes.

En esta Secretaría se constituyó la Unidad de Apoyo al cambio Estructural, con la finalidad de lograr una mayor coordinación y coherencia en el desarrollo de todos los procesos que se han desempeñado. A lo largo de este tiempo se elaboraron diferentes estudios para llevar a cabo el proceso de reestructuración.

En un principio se dieron diferentes opciones¹¹ de reestructuración: se habló de: a) Una empresa privada con alcance nacional o ferrocarril integral único, concesionaria de la infraestructura, el servicio y la operación; b) Separación funcional, dividiendo la infraestructura y la operación; c) Externalización de funciones o servicios al sector privado y d) Empresas regionales privadas, responsables de la operación, comercialización y la infraestructura y operadores independientes en las líneas cortas. Dentro de todas estas alternativas se generaron estudios que permitieran ver la factibilidad de cada opción.

Por muchas y fundamentadas razones poco a poco se fueron descalificando las alternativas presentadas y así llegar a la más adecuada (según estudios oficiales). La primera opción se decidió que era la menos conveniente, ya que a pesar de las ventajas operativas y economías de escala por ser un ferrocarril único, este pasaría de un monopolio estatal a un monopolio privado, lo

¹¹ Se elaboraron estudios por parte de consultoras externas y se reportaron al cuadro de funcionarios encargados de la reestructuración, esta información se extrajo de un documento interno e informativo de Ferrocarriles Nacionales de México

que pone en riesgo la competencia y el trato no discriminatorio y si a ello se suman las dificultades de regulación y el elevado monto de recursos que requerían los eventuales interesados. Además la eficiencia no se incrementa considerablemente al disponer de un ferrocarril unitario frente a un esquema de regionalización¹². Aunado a esto el manejo sindical y los ajustes operativos serían mucho más complicados.

La segunda opción se decidió descartarla porque se requiere un alto nivel de regulación y coordinación gubernamental, con este esquema se generarían conflictos potenciales entre los diversos operadores privados en líneas congestionadas; en cuanto a los operadores tendrían una baja capacidad de reacción ante abusos e ineficiencias en las cuotas, por parte del gestor de la infraestructura.

En cuanto a la externalización de funciones o servicios al sector privado consiste en que los ferrocarriles recurran a empresas de servicios y proveedores externos para auxiliarlos en actividades conexas. En las primeras etapas de reestructuración México permitió la afluencia de capital privado en el mantenimiento de equipo y de la infraestructura, así como la construcción de terminales multimodales, sin embargo es muy limitativa en procesos de reestructuración, por lo que no es recomendable proseguir con este modelo en el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México.

En virtud de las desventajas de las anteriores opciones y de acuerdo a estudios diversos se decidió llevar a cabo la reestructuración de esta empresa a través de una segmentación

¹² Entiéndase por regionalización al término que se aplica a la política que consiste en descentralizar al Estado a favor de regiones autónomas. Es importante mencionar que no se puede hacer ninguna regionalización sin el previo reconocimiento de centros que tengan intereses distintos a los del Estado y a los de las colectividades locales. MARTÍNEZ, Mario. op cit., pag. 399.

regional, que es la cuarta opción, dado que esta permite que la responsabilidad se centre en un solo concesionario por región, que se integren en una sola unidad de negocios todas las variables que inciden en el sistema ferroviario; se minimiza asimismo la complejidad operativa; permite adecuar soluciones específicas por región; permite a los concesionarios externalizar funcionalmente algunos servicios y agiliza la respuesta de las empresas; esta alternativa es la más sencilla de instrumentar en los aspectos técnico, financiero, laboral, político y social.¹³

Una vez definido el esquema, se modificó la estructura tradicionalmente centralista de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) dando un giro hacia la operación de unidades descentralizadas con un razonable grado de autonomía para lograr la transición, se pensó, entonces, en cómo definir la manera en que se llevaría a cabo esta segmentación y para ello fue necesario considerar los siguientes elementos:

- ◆ Configuración actual y futura esperada de la red;
- ◆ Acceso a mercados importantes (Cd. México, Guadalajara y Monterrey);
- ◆ Acceso equilibrado a puertos fronterizos y marítimos;
- ◆ Generación de tráfico competitivo y;
- ◆ Existencia de líneas de bajo tráfico y ramales.

Una vez estudiados estos elementos se determinó que el esquema más conveniente de reestructuración es dividir los Ferrocarriles en tres empresas regionales y una terminal de carga y descarga para el Valle de México, así como la concesión de líneas cortas, conforme a las siguientes características:

¹³ Si tomamos en cuenta que una región abarca enteramente la asociación de los polos de desarrollo y de su medio de difusión, entonces podemos afirmar que la segmentación que se siguió para los Ferrocarriles Nacionales, es adecuada en tanto que se tomaron en cuenta ciertas regiones económicas para así constituir un organismo

Dividir a los ferrocarriles en tres regiones, concesionarias de la infraestructura, la operación y la comercialización. La configuración de esta empresa sería:

Ferrocarril 1: Corredores Ahorcado-Nuevo Laredo, Monterrey-Matamoros, Aguascalientes-Tampico, México-Veracruz (Vía Jalapa), México-Lázaro Cárdenas, Acambaro-Escobedo y la doble vía Electrificada México-Querétaro. Sede en Monterrey.

Ferrocarril 2: Corredores Querétaro-Guadalajara-Manzanillo, Irapuato-Ciudad Juárez, Guadalajara-Nogales, Tampico-Monterrey, Saltillo-Piedras Negras y México-Querétaro (línea B). Sede en Guadalajara.

Ferrocarril 3: Corredores México-Veracruz (Mexicano), Cordoba-Medias Aguas, Veracruz-Tierra Blanca, Coatzacoalcos-Salina Cruz y Coatzacoalcos-Merida. Sede en Veracruz. En esta región es importante considerar que aprovechando las ventajas potenciales que brinda la ubicación estratégica del Istmo de Tehuantepec, así como el desarrollo de transporte multimodal, es necesario estudiar a fondo la conveniencia de considerar los puertos integralmente con la red ferroviaria, dentro de la misma región o por separado.

Se consideró, en un principio crear una empresa particular para la zona Metropolitana de la ciudad de México que daría los servicios de patio y entrega-recepción del flete a industrias de la periferia, a los tres ferrocarriles regionales, de igual forma se estudió la posibilidad de que esta fuera propiedad de los tres ferrocarriles o una cuarta concesión independiente a una empresa

económico que coadyuve el crecimiento mismo del país.

especializada.

En resumidas cuentas el organismo descentralizado -Ferrocarriles Nacionales de México- quedó segmentado de la siguiente manera:

El esquema se encuentra conformado por tres Ferrocarriles Regionales y una terminal de intercambio en el Valle de México. Dos de las líneas corren de norte a sur, desde los principales puntos de interconexión con la frontera con Estados Unidos hasta la Ciudad de México, comunicando las principales ciudades y con acceso a ambos océanos. El tercer Ferrocarril conecta el Sureste de México, incluyendo el Istmo de Tehuantepec. El resto de la red quedará conformada por un conjunto de líneas cortas, entre las que destaca el Ferrocarril Chihuahua-Pacífico (línea corta de mayor longitud).

Los Ferrocarriles Regionales que conforman la estructura actual a privatizarse están compuestos de la siguiente manera:¹⁴

Ferrocarril del Noreste: Con sede en **Monterrey**, cuenta con una longitud de 4,730 kilómetros, tiene como principales rutas: Querétaro-Nuevo Laredo, Monterrey-Matamoros, Aguascalientes-Tampico, México-Veracruz (vía Jalapa), México-Lázaro Cárdenas y Acambaro-Escobedo. Abarca diversas terminales multimodales en ciudades como Monterrey y Ramos Arizpe y conecta con la terminal automotriz de esta última ciudad. Incluye conexiones con los puertos de Veracruz, Tampico y Lázaro Cárdenas; por parte de Veracruz, opera aproximadamente el 25% del volumen total de carga. Este ferrocarril se encuentra comunicado mediante ferrocarril y carretera con la zona de actividad comercial e

¹⁴ Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano. Noviembre de 1995; es importante mencionar que los datos en cuanto a kilometraje total contenido por cada Ferrocarril Regional se tomo en cuenta al presentado en las series estadísticas de agosto de 1995, documento elaborado por Ferrocarriles Nacionales de México.

industrial más importante del país como la del Valle de México. En cuanto al puerto Lázaro Cárdenas tiene gran capacidad industrial y se localiza en una zona de importantes plantas siderúrgicas, petroquímicas y de fertilizantes. Dispone de instalaciones especializadas de alta capacidad para manejo de contenedores, incluso refrigeradores y de graneles agrícolas (*Ver anexo 3 y 3A*).

Ferrocarril del Pacífico Norte: con sede en Guadalajara, tiene una extensión de 9,124 kilómetros, Sus principales rutas son: Querétaro - Guadalajara - Manzanillo, Benjamin Hill - Mexicali, Irapuato-Ciudad Juárez, Guadalajara-Nogales, Tampico-Monterrey-Torreon y Saltillo-Piedras Negras. Enlaza terminales multimodales en Saltillo, Ramos Arizpe, Guadalajara, Aguascalientes y Querétaro; llega a las terminales automotrices de Hermosillo, Ramos Arizpe, La Encantada y Silao; conecta a los puertos de Tampico y Manzanillo, recientemente concesionados a inversionistas privados. Este Ferrocarril opera grandes volúmenes en granel y mineral, cuenta con equipo especializado para el manejo de contenedores, está comunicando con centros industriales y agrícolas del Noroeste y centro del país, así como con el puerto de Manzanillo en el pacífico, lo que abre oportunidades al comercio internacional, principalmente con Norteamérica y los países de la cuenca del pacífico. Tiene un importante acceso a los estados norteamericanos de California, Arizona, Nuevo México y Texas, que son generadoras de un considerable flujo comercial con México (*Ver anexo 4 y 4A*).

Ferrocarril del Sureste: Con sede en Veracruz, tiene una longitud de 4,234 kilómetros, incluye los corredores México-Veracruz, Cordoba-Medias Aguas, Veracruz-Tierra Blanca, Coatzacoalcos-Salina Cruz, Coatzacoalcos-Mérida, Apizaco-Puebla y Tehuacán-Esperanza. Se integra al resto del sistema ferroviario en la

Terminal del Valle de México, conectando con las empresas ferroviarias del Noreste y del Pacífico-Norte, así como con varias líneas cortas. Este Ferrocarril presenta el atractivo de comunicar la ciudad de México con el Puerto de Veracruz, cuenta con el corredor del Istmo de Tehuantepec, que tiene un gran potencial para el tráfico internacional, movilizandó carga entre el Pacífico y el Golfo de México; se conecta con la terminal automotriz de Puebla, la zona agrícola de Tehuacán y las zonas petroquímicas de Tabasco y Veracruz. El puerto de Coatzacoalcos conecta con la península de Yucatán y con la Costa Este de Estados Unidos y los países de Sudamérica, es un gran puerto comercial para manejo de carga en general y manufacturas diversas e incluye terminales especializadas para manejo de fluidos. El Ferrocarril Sureste conecta con Salina Cruz en la Costa Pacífico a través del corredor el Istmo de Tehuantepec, cuya ubicación estratégica convierte a la región en una zona natural de desarrollo, en la que se realizan proyectos de infraestructura y de inversión productivas, ello con el objeto de aprovechar su potencial económico y generar empleo *(Ver anexo 5 y 5A)*.

Terminal del Valle de México: Constituye una empresa separada dedicada a brindar servicios de intercomunicación y maniobras en la zona metropolitana de la Ciudad de México; cuenta con un total de vía de 938 Km. Sus principales actividades son: Mantener la vía y el control del tráfico dentro de sus límites, realizar operaciones de intercambio entre ferrocarriles, proveer clasificación de carros y suministrar servicios de distribución dentro de la zona metropolitana de la Ciudad de México hacia los distintos ferrocarriles, así como proveer acceso neutral a la zona metropolitana de la Ciudad de México *(Ver anexo 64 y 6A)*.

Ferrocarril Chihuahua al Pacífico: Con sede en Chihuahua cuenta con un total de vía de 1,662 Km. Línea corta de mayor longitud,

cuenta con un importante atractivo turístico (*Ver anexo 7*).

Una vez establecidos los límites territoriales de cada uno de los Ferrocarriles Regionales, el siguiente paso, después de una evaluación, fue sentar las bases para la licitación de cada una de estas empresas y así proceder a la desincorporación.¹⁵

En lo que respecta al servicio de pasajeros, según palabras del propio Director General de los Ferrocarriles Nacionales -Luis de Pablo-, "es decisión del gobierno federal mantener el servicio de pasajeros en aquellas rutas donde no exista alternativa de transporte de personas; de igual manera se contempla la posibilidad de establecer una terminal interurbana y suburbana de pasajeros que conectaría a la Ciudad de México con los puntos más poblados de su periferia y con importantes ciudades cercanas, o bien, si el concesionario de carga no quisiera prestar el servicio de pasajeros, el mismo se licitaría entre otras empresas interesadas en proporcionarlo".¹⁶

Es importante destacar que este análisis solo se enfocará al servicio de carga debido a que este servicio es el que más ingresos genera y el que más expectativas posee, tan es así que "para 1996 el volumen de carga por ferrocarril ascendió a 58.4 millones de toneladas netas, 11 por ciento más que el año de 1995".¹⁷

Por su parte el director general de FNM dice que "el proceso de privatización tendrá una total transparencia, garantizada por la presencia de reglas claras y conocidas por todos ... la

¹⁵ Vale la pena destacar que para esta regionalización se tomo como premisa principal trafico de carga, es decir no se contemplo el servicio de pasajeros; lo importante fue la afluencia de mercancías y el intercambio comercial a través de puertos y fronteras.

¹⁶ PABLO De, Luis. op. cit., pág. 16.

¹⁷ Documento de trabajo de Ferrocarriles Nacionales de México.

privatización del sistema ferroviario fue diseñado como un traje a la medida en función de la realidad de nuestro país, especialmente por el entorno político, económico y social de México, que configuran una situación única e irrepetible en el ámbito internacional ... se trata de superar inercias y rezagos y es en lo político y laboral donde se concentra la parte más delicada de dicho proceso",¹⁸ es por ello que en el próximo apartado se hablará de las diferentes posturas que se han generado a raíz de esta política pública de privatizar el servicio de carga de los Ferrocarriles Nacionales de México.

2.2.1. Posturas de los diferentes actores políticos

Las posturas que se han generado resultan ser muy variadas, se habla mucho de que este proceso está basándose en experiencias nacionales e internacionales y que por tal motivo se resolvió que lo más adecuado era promover el ingreso generalizado del sector privado a la actividad ferroviaria, con lo que se podría obtener los resultados esperados con mayor seguridad y en menor tiempo. Por otra parte, el gobierno se justifica diciendo que no está en condiciones de sostener el ritmo y los montos de inversión que requiere la modernización del sistema ferroviario nacional, pues la mayor parte del gasto público se orienta a superar los rezagos sociales en áreas sumamente prioritarias como son: salud, alimentación, educación y vivienda.

El proceso privatizador inquieta a varios sectores, principalmente, la planta laboral y los partidos políticos, aunque por otro lado hace florecer la esperanza en muchos más

¹⁸ PABLO De. op. cit., pág. 16.

como lo es el sector empresarial; por ello en los incisos siguientes se aludirá de manera general a las posturas de los mismos ante esta decisión gubernamental.

2.2.1.1. Partidos Políticos

Son muchas las controversias y muchas las hipótesis que demuestran que la participación del sector privado en la empresa Ferroviaria es necesaria, hay argumentos que aseguran que es esta la solución al gran atraso de ferrocarriles, dado que el Estado como el principal accionista se considera incapaz de impulsar su modernización. El mismo jefe del ejecutivo, Ernesto Zedillo, asegura que el gobierno no tiene recursos suficientes para edificar o modernizar la infraestructura del país, por lo que promoverá la concurrencia de los particulares.

Por otra parte, se percibe en los comentarios y afirmaciones de los partidos políticos como el PRI, PAN, PRD PVEM y PT las opiniones a favor y en contra.¹⁹

¹⁹ Las opiniones y demás comentarios expuestos en este apartado fueron tomados de los diarios: Reforma, El Financiero, Jornada, Universal y Excelsior, durante los meses de enero a julio de 1995.

**CUADRO COMPARATIVO DE OPINIONES PUBLICAS
DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

PARTIDOS POLÍTICOS	OPINIONES A FAVOR	OPINIONES EN CONTRA
SCT, STFRM y el Director General de FNM.	Justifican su postura sosteniendo que la soberanía del país no está en juego, que finalmente el Estado seguirá conservando la rectoría de esta empresa, que lo único que se pretende es incorporar a los Ferrocarriles Nacionales a la eficiencia y diversificación operativa de su red ferroviaria para impulsar el flujo de comercio exterior	

PARTIDOS POLÍTICOS	OPINIONES A FAVOR	OPINIONES EN CONTRA
PRI	<p>La privatización de FNM es oportuna para la economía del país, el gobierno de México optó por la privatización ferroviaria dado que la mayor parte de su infraestructura se encuentra caduca y sin recursos para fomentar la modernización, permitiendo así la creación de nuevos proyectos, y es el sector privado quien coadyuvará con inversiones en la modernización del sistema ferroviario nacional, permitiendo romper con problemas operativos que están afectando la empresa</p>	
PRD		<p>Asegura que la decisión de privatizar FNM pone en riesgo la soberanía del País, hace severas críticas al presidente constitucional y afirman que lo único que está pretendiendo con este propósito es poner en "venta de garage" al país, originando así un</p>

PARTIDOS POLÍTICOS	OPINIONES A FAVOR	OPINIONES EN CONTRA
... PRD		adelgazamiento del Estado que más tarde traerá consecuencias graves, de igual manera, exige la revisión de FNM con el fin de recuperar algunos miles de millones de dólares, afirmando que "la corrupción del sindicato ferrocarrilero, solapada por quienes han fungido como directores de Ferrocarriles Nacionales de México, ha originado despilfarros, exceso de personal y mal servicio que han pagado los usuarios a un alto costo, porque en ningún momento se observó mejoría en la paraestatal, que al igual que otras empresas, ya no son prioritarias para el Estado", ²⁰ coinciden que es urgente la modernización de los ferrocarriles, pero no a costa de los trabajadores de la empresa.

²⁰ Excélsior, 3 de diciembre de 1995, pág. 4, Sección A.

PARTIDOS POLÍTICOS	OPINIONES A FAVOR	OPINIONES EN CONTRA
PAN	Algunas fracciones del Pan expresaron que la privatización es lo mejor para FNM.	Se expresó cierto temor a que se generen monopolios con la privatización de FNM.
PPS		Asegura que lo único que pretenden los panistas es entregar todo a la inversión privada para así ganar terreno frente al grupo en el poder: "les están ustedes entregando todo a los ideólogos y representantes empresariales. Ya les dieron la Compañía Minera de Cananea, Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México, ahora los bancos y después quien sabe que más siga (...Ferrocarriles)... de pronto les empezarán a quitar el poder... los utilizan los empresarios con piel de panistas". ²¹

²¹ MORA, Gustavo. "A mi manera", en periódico El Heraldo de México, 4 de diciembre de 1995, pág. 3.

PARTIDOS POLÍTICOS	OPINIONES A FAVOR	OPINIONES EN CONTRA
PVEM		Exigen al presidente Ernesto Zedillo dar a conocer el estado económico de Ferrocarriles de México para determinar si existen grandes desórdenes financieros y pérdidas que ameriten su privatización, afirmando que la soberanía del país y el control de mando del propio presidente está en peligro al igual que la seguridad nacional.

De igual manera que existen grupos que se oponen a esta iniciativa, hay otros tantos que aseguran que es lo mejor que puede pasar a esta empresa, manteniendo como principal objetivo: sacarla del atraso en el que se encuentra inmersa, lograr mejoras en todos sus servicios y en su planta laboral, argumentan que es necesaria la intervención privada dado que es factor obligatorio para la modernización de Ferrocarriles Nacionales de México.

Es evidente que las personalidades que forman parte del grupo en el poder se encuentran totalmente de acuerdo ante la iniciativa del gobierno, en tanto que afirman que: un país sin infraestructura adecuada y moderna no puede ser competitivo ni eficiente y por ello necesitamos mejorar nuestros ferrocarriles".²²

²² El Nacional, 29 de diciembre de 1995, pág. 1.

2.2.1.2. Sector Empresarial

El sector empresarial es un sector importante dentro de la economía de nuestro país y por ello es conveniente resaltar las posturas que este grupo ha adoptado; porque pareciera ser que la presente administración ha coincidido con este grupo en reconstruir los fundamentos públicos, sociales y privados de la economía, sin los cuales cualquier pretensión por elevar el empleo y recuperar el consumo de la población sería un tanto ficticio; esta es una de las razones de los diversos programas de apoyo al sistema financiero nacional y es, además, la razón de reestructuración del sector paraestatal para asegurar cierto orden, garantizar eficiencia y competitividad en bienes y servicios que produce y modernizar a las empresas paraestatales; Ferrocarriles Nacionales de México, por ejemplo.

Las posturas que este grupo ha tomado con respecto a la privatización del servicio ferroviario es alentadora, para los que se encuentran a favor, es decir se ha demostrado, por diversos comentarios, el interés por los Ferrocarriles Nacionales.

La CONCAMIN, por su parte, dice que el proceso es necesario; ferrocarriles necesita una gran inyección de dinero para su modernización y quien mejor que el sector privado para eso; este tipo de argumentos es fácil de palpar día a día a través de las publicaciones en los principales diarios. Desde que se dio a conocer la noticia, los grupos empresariales demuestran más su interés. "El Ex-Secretario del Trabajo, Herminio Blanco, indicó que los empresarios que asisten al foro económico mundial de Davos han hecho comentarios favorables sobre los cambios estructurales que permiten la inversión extranjera en materia de

ferrocarriles... "23

Los sectores productivos de Sinaloa en una nota publicada el 14 de febrero de 1996 en el diario el Uno más Uno, piden a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se impulse el desarrollo económico del Estado, modernizando la estructura carretera y ferroviaria.

El consenso de los empresarios sobre el desempeño del gobierno es positivo, Jorge Cerilla Cardona, director de promoción y desarrollo de nuevos negocios del grupo Marhnos, comentó que "una vez en manos de particulares, si se da un manejo eficiente en materia de carga y las tarifas no son tan altas sino competitivas se podría atraer un gran porcentaje de las mercancías que se movilizan por medio del autotransporte".²⁴

Son muchas las empresas interesadas en la participación de la privatización del servicio Ferroviario, entre las que se destacan: ICA-Union Pacific, Transportación Marítima Mexicana-Kansas City Southern; Mexicana de Ferrocarriles, integrada por Trituradores Basálticos y Derivados, Impulsadora Tlaxcalteca de Industrias y Rail Tex; Southern Pacific; Santa Fe; Burlington; Canadian Railways; CFX; General Motors; General Electric; Gec Alstom; Sea Land; Concarril y Railroad, entre otras.

Al igual que los empresarios mexicanos, los norteamericanos también opinan sobre el proceso que México está viviendo: "Un industrial estadounidense me ha dicho: en México el cambio no debe ser más que acabar de dismantelar al Estado empresario, que es el causante de todos los desequilibrios y problemas que hoy tiene el país... Pero todavía tenemos en el país muy extendida,

²³ El Nacional, 4 de febrero de 1996, pág. 6.

²⁴ El Financiero, 28 de febrero de 1996, pág. 10.

una mentalidad falsamente nacionalista, que cree que el petróleo, los ferrocarriles, la electricidad y los ejidos, deben seguir en manos del estado para sentirlos nuestros ... Nadie se va llevar ...ni las vías del tren.... Todo es nuestro, ya sea que lo manejen mexicanos, empresas mexicanas, o extranjeras o mixtas. Es necesario, pues, quitarnos de prejuicios que solo sirven a una engañosa postura política que, esa sí, está manejada desde el extranjero ... Necesitamos en consecuencia, empezar por saber que es lo que nos hace daño ... Para recuperarnos y reanudar nuestra marcha hacia el progreso necesitamos, primero que nada, la paz y la unidad nacionales en torno del primer gobierno elegido por la mayoría de los ciudadanos en toda nuestra historia. Corregir el rumbo económico para modernizar a nuestro País no puede tener más camino que el de la desestatización de la economía, la afirmación definitiva de la economía privada y la garantía de la propiedad. Eso es corregir el rumbo en que nos dejó enfilados el Cardenismo...."²⁵

Es válido pensar que realmente el sector empresarial se encuentra de acuerdo ante tal decisión, ellos ven a este proceso como negocio en puerta , es decir lo ven bajo sus propios intereses como bien lo asegura la CONCAMIN con respecto a una nota que se publicó recientemente en la cual Cesar Villareal, Gerente de tráfico de la Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma, "hablando de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, señaló que México debería preferir el Ferrocarril a las carreteras para realizar su comercio exterior, ya que es mucho más barato. Pero ante el tremendo atraso en que están los Ferrocarriles Mexicanos, en la opinión de Villareal la única alternativa es la rápida y eficaz modernización del autotransporte... La CONCAMIN indicó que Villareal, apoya todo aquello que facilite el acarreo de insumos y productos, minimizando su costo de flete y evitando aspectos

que provoquen mayor inflación".²⁶

En cuanto a la Cámara de la Industria del Transporte Marítimo (CANAINTRAM), "Jesús Vega manifestó que el gobierno debe dar a conocer el esquema de privatización del sector a fin de evitar monopolios y enfatizó que es necesaria la participación de la inversión privada en la modernización de los ferrocarriles, pero se deben cumplir algunas condiciones, como es la que no se formen monopolios y que el gobierno no tenga que imponer a los inversionistas que se queden con infraestructura obsoleta" (Financiero, 27 de febrero de 1996, pág. 17).

En términos generales el sector empresarial piensa que es un punto estratégico para el desarrollo de México, esto se refleja en los importantes grupos empresariales que han estado interesados en invertir en este rubro; no tan solo las empresas mexicanas han mostrado interés sino también empresas extranjeras; un punto importante que debe considerar este sector es que las empresas concesionadas no tendrán pasivos pendientes que recaigan sobre los nuevos dueños, ya que el gobierno de México se hará cargo de ellos antes de la concesión.

2.2.1.3. Sector Laboral

En 1933, en México específicamente en la empresa ferrocarrilera, nace el Sindicato Único de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, primero en su tipo de América Latina, dando así inicio a la concreción de las aspiraciones cada vez intensas y generalizadas en la población por participar en los sistemas

²⁵ ANDA D, Gustavo. "De Altura", En periódico El Heraldo de México, 22 de febrero de 1996, pág. 4.

²⁶ El Financiero, 4 de diciembre de 1995, pág. 2.

políticos, se inicia un impulso irresistible en pro de la participación, es decir la gente quería democracias genuinas en donde pueda intervenir y ejerza el control de su destino.

La planta laboral empieza a tener más participación dentro de la empresa y rápidamente empieza a incorporarse a ella y sentirla como parte suya. Sin embargo ante un proceso como el que actualmente vive Ferrocarriles Nacionales de México, la gente se encuentra desconcertada, no sabe cómo actuar ni que decir. Por un lado se encuentra ante una serie de despidos y por otra parte ante promesas de reubicación, tanto por parte del director general de los ferrocarriles como por el gobierno y su líder sindical -Victor Flores-, personalidades que recalcan en todo momento que velarán por los derechos de los trabajadores.

A medida que el proceso de privatización del servicio ferroviario avanza los comentarios se hacen más dispersos, hay quienes opinan que "durante muchos años hemos luchado por la modernización que ahora se ha emprendido, la clase trabajadora está consciente de que la transformación de su planta industrial, es una condición indispensable para lograr mayores niveles de bienestar. Apoyamos el proceso, porque somos de hecho los protagonistas"²⁷; y hay quienes se encuentran temerosos ante la magnitud de este proceso, de ver los despidos que periódicamente se están gestando.

Los diarios publican en todo momento la idea de que los derechos de los trabajadores no se afectarán, se dan argumentos, por parte del líder sindical, Víctor Flores, como por el director general de los Ferrocarriles; Luis de Pablo. "la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México no implicará despidos ni cancelación de prestaciones sociales a la planta laboral y por el

²⁷ Palabras pronunciadas durante la presentación de la XX Convención Nacional de Contratación, 24 de Abril de 1996. En el Auditorio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

contrario se tendrá mayor seguridad laboral y más demanda de empleo, porque la empresa crecerá".²⁸

La planta laboral²⁹ se encuentra calmada, siempre que no les toque perder a ellos el proceso puede continuar. Según argumentos del director de los ferrocarriles se tomarán en cuenta sus puntos de vista, porque son ellos los que tienen más experiencia y preparación para sacar adelante el proyecto de privatización. Lo que les sirve de consuelo a los trabajadores es que se les ha prometido la recontratación por parte de la iniciativa privada, en caso de que haya quienes por antigüedad en el trabajo requieran de la jubilación también se les autorizará y se beneficiarán los mismos conforme a la Ley Federal del Trabajo.

Según palabras del director general de los ferrocarriles Mexicanos ante la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF) dice que "los concesionarios contratarán a sus trabajadores bajo las condiciones que acuerden con los mismos. En lo laboral, existe un espíritu de comprensión y entendimiento que impera en las relaciones entre los trabajadores y la administración de FNM, donde en un marco de respeto mutuo, se han planteado con toda franqueza las mejores soluciones que conllevan a un buen fin el proceso de concesión de los Ferrocarriles, prueba de ello es la firma adelantada de un nuevo contrato de trabajo entre el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana y la Administración. Nos hemos aproximado a una filosofía laboral donde se promueva más la productividad y se reconozca mediante la adecuada remuneración, ejemplo de ello son los talleres de mantenimiento concesionado a la iniciativa privada desde 1994. Si bien con la privatización algunos puedan pensar que ocurra una reducción de personal, lo cierto es que el

²⁸ El Financiero, 28 de Febrero de 1996

²⁹ Véase Uno más Uno, 3 de diciembre de 1995, pág. 10 y el Sol de México, 16 de enero de 1996, pág. 7.

cambio tecnológico que podría desplazar trabajadores se aplicará paulatinamente y la mayor productividad y el mejor servicio que preste el ferrocarril, contribuirán a expandir su demanda, lo que generará más empleos mejor remunerados".³⁰

La desconfianza que existía entre los trabajadores de los ferrocarriles se ha ido desvaneciendo, cada vez más se encuentran más confiados gracias a que su líder sindical -Victor Flores- les ha prometido que no se darán despidos masivos, prueba de ello es que se encuentran convencidos de que es lo mejor que le pudo pasar a una empresa como ferrocarriles. "Un grupo de personal jubilado asegura que se encuentran tranquilos contemplando el proceso que se inició el pasado mes de enero de 1995. La privatización de esta actividad resultará benéfica para todos, son los trabajadores los que constituyen la mejor garantía de los buenos resultados, se generarán más fuentes de trabajo y mejores salarios para la planta laboral".³¹

Las posturas tratadas se han dado de muy diversa forma, las opiniones se han dispersado tanto, de tal suerte que resulta difícil formar solo un argumento que coincida con todas y cada una de las opiniones expuestas; ahora solo resta aceptar la decisión de aquel pasado mes de enero de 1995 cuando se decidió modificar el artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto.

Si bien es cierto este es un problema que ha causado cierta discordia en la sociedad civil misma, así como con los actores importantes en la economía del país; y es por ello que se decide que este proceso forme parte de la agenda del gobierno; tema que del cual se hablará en el apartado siguiente.

³⁰ Véase PABLO De Luis, op cit., pág. 15.

³¹ Argumentos tomados de los diarios Excélsior, Economista, Universal, Uno más Uno y Financiero del mes de febrero de 1996.

2.3. Ingreso a la Agenda Política

Es importante mencionar que para que un asunto forme parte de la agenda política es necesario estudiar qué tanto influye en la sociedad y qué tanto puede ser visto como una necesidad políticamente definida. El caso de los Ferrocarriles Nacionales cumple estos requisitos, por tal motivo el presidente constitucional, Ernesto Zedillo, decide que este asunto forme parte de la agenda política del gobierno al permitir la inversión privada en materia ferroviaria modificando el artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto.

Es importante saber que este asunto de la intervención privada en los ferrocarriles se venía gestando desde el anterior sexenio, se generaron polémicas pero no se llevó a cabo de manera formal, es decir el problema no ingreso a la agenda del gobierno en turno; es en enero de 1995, a pocos días de haber iniciado la actual administración, cuando se decide la modificación al artículo 28 Constitucional, permitiendo así la inversión privada a este rubro, es el 27 de febrero del mismo año que se da la aprobación de modificación por el Congreso de la Unión, esta modificación entró en vigor a otro día de su publicación en el Diario Oficial, es decir a partir del 3 de marzo de 1995.

El artículo 28 Constitucional antes y después de la reforma que se llevó a cabo en febrero de 1995 y se hizo publica en marzo de ese mismo año, en su párrafo cuarto quedo constituida de la siguiente manera:

ARTICULO 28 (ANTES DE LA REFORMA/ENERO DE 1995)³²

"En los Estados Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria (...)

PÁRRAFO CUARTO: No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las **áreas estratégicas** a las que se refiere este precepto: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; **ferrocarriles**; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión ..."

ARTICULO 28, (DESPUÉS DE LA REFORMA/MARZO DE 1995)

"En los Estados Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria (...)

PÁRRAFO CUARTO: No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y

³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México 1994, pág. 32.

los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y **los ferrocarriles son áreas prioritarias** para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia ...".³³

ARTICULO 25 Constitucional:

"Corresponde al Estado la **rectoría** del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución (...)

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

³³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del jueves 2 de marzo de 1995, pág. 3.

Asimismo podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la Ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y medio ambiente (...)

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".³⁴

Otro punto que se tomó en cuenta, una vez que este asunto ingresó a la agenda, además de la reforma al artículo 28 Constitucional; el Congreso de Unión aprobó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario publicada en el Diario Oficial el 12 de mayo de 1995, el Reglamento del Servicio Ferroviario y se establecieron, de igual manera, los Lineamientos Generales para la apertura a la inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano publicados el 13 de noviembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación; estos últimos lineamientos son los que establecen las bases para llevar a cabo las licitaciones.

Por cuestiones de metodología, la ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario y el Reglamento de dicho servicio se tratarán en el apartado siguiente.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op cit., pág. 21 y 22.

2.4. Problemática a la que se da respuesta

La privatización del Servicio Ferroviario trajo consigo cambios que fueron necesarios para que el proceso se pudiera dar de manera legal y bajo un marco jurídico, es decir se hicieron varias reformas a las leyes que involucraban este servicio, tales como: reforma al artículo 28 Constitucional el pasado 2 de marzo de 1995; la aprobación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario publicada el 12 de mayo de 1995; se establecieron Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano que se dieron a conocer el 13 de noviembre de 1995 y el Reglamento del Servicio Ferroviario terminado en octubre de 1996.

La ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario se envió al Congreso de la Unión para su aprobación en abril de 1995 y es el 12 de mayo del mismo año cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación; esta Ley establece el marco jurídico que define los alcances, mecanismos y normas conforme a las cuales el sector privado y social podrá participar en la construcción, operación, explotación, mantenimiento y conservación de las vías férreas así como la prestación del servicio público de transporte ferroviario y sus servicios auxiliares.

Los lineamientos generales publicados el 13 de noviembre de 1995 son las bases generales y requisitos de los concesionario; en estos lineamientos se dan a conocer los objetivos de la privatización y el proceso a seguir.

El Reglamento del Servicio Ferroviario dado a conocer en octubre de 1996 tiene por objeto "regular la construcción, conservación y mantenimiento de sus vías férreas que sean vías generales de

comunicación, así como la prestación de los servicios ferroviarios que comprenden, la operación y explotación de las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares, conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario".³⁵

Es importante destacar que "la iniciativa que se presentó al Congreso de la Unión, señala expresamente que las vías generales de comunicación ferroviaria se mantendrán en todo momento, dentro del dominio público de la Federación; y que aquellas vías que se construyan al amparo de un título de concesión pasarán inmediatamente a formar parte del dominio público, con independencia de las condiciones y plazos de la concesión de que se trate".³⁶

Vale la pena destacar algunos de los artículos más importantes en relación con la privatización del servicio y la concesión de sus vías de la **Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario**; es decir en materia de garantías, tiempos de concesión, tarifas, carga y requisitos de los concesionarios:

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1."... El servicio ferroviario es una actividad económica prioritaria y corresponde al Estado ser el rector de su desarrollo. Al ejercer sus funciones de rectoría, el Estado protegerá en todo momento la seguridad y soberanía de la Nación y promoverá el desarrollo del servicio ferroviario en condiciones que garanticen la libre competencia entre los diferentes modos de transporte."

³⁵ Reglamento del Servicio Ferroviario, FNM, artículo 1, pág. 1.

Capítulo II De las concesiones y permisos

Artículo 7. "Se requiere de concesión para:

I. Construir, operar y explotar vías férreas, que sean vía general de comunicación.

Los concesionarios podrán contratar con terceros, la construcción, la conservación y el mantenimiento de las vías férreas, pero en todo momento, el concesionario será el único responsable ante el Gobierno Federal por las obligaciones establecidas a su cargo en la respectiva concesión, y

II. Prestar el servicio público de transporte ferroviario.

Los concesionarios de que trata el presente artículo podrán comprender los permisos para prestar servicios auxiliares, caso en el cual no será necesario obtener el permiso a que se refiere al artículo 15 de la presente Ley.

Artículo 9. Las concesiones a que se refiere este capítulo se otorgarán mediante licitación pública, conforme a los siguientes:...

IV. Los interesados deberán demostrar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, debiendo señalar en forma preliminar aquellas actividades cuya ejecución pretendan contratar con terceros y cumplir con los demás requisitos que se establezcan.

Entre tales requisitos, los interesados deberán contar con opinión de la Comisión Federal de Competencia, respecto de su

participación en la licitación de que se trate.

VII. No se otorgará la concesión cuando las proposiciones presentadas no aseguren las mejores condiciones de eficiencia para la prestación del servicio ferroviario; o la proposición económica no sea satisfactoria a juicio de la secretaria ; o no cumpla con los requisitos de las bases de la licitación. En estos casos se declara desierta la licitación y podrá expedirse una nueva convocatoria.

Artículo 11. Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de 50 años, y podrán ser prorrogadas, en una o varias ocasiones, hasta por un plazo que en total no exceda de 50 años , siempre que el concesionario:

I. Hubiera cumplido con las condiciones previstas en la concesión que se pretende prorrogar;

IV. Hubiera realizado el mejoramiento de las instalaciones y la calidad de los servicios prestados durante la vigencia de la concesión, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determine en los reglamentos respectivos y demás disposiciones aplicables.

Artículo 14. Las vías férreas, el derecho de vía, los centros de control de tráfico. Las señales de operación ferroviaria y los demás bienes que se hubieren concesionado, al terminar la concesión, revertirán a la Nación en buen estado operativo, sin costo alguno.

El Gobierno Federal tendrá derecho de preferencia para adquirir

el equipo ferroviario y demás bienes que considere necesarios para continuar con la prestación del servicio.

SECCIÓN SEGUNDA. De los permisos

Artículo 15. Se requiere permiso para:

I. Prestar los servicios auxiliares a que se refiere el artículo 44 de esta Ley;

II. Construir accesos, cruzamientos e instalaciones marginales, en el derecho de las vías férreas; excluyendo la construcción e instalación de espuelas³⁷, mismas que se podrán construir sin necesidad de concesión o permiso.

Artículo 44. Los permisos que en los términos de esta Ley otorgue la Secretaría para la prestación de servicios auxiliares, serán los siguientes:

I. Terminal de pasajeros;

II. Terminales de Carga;

III. Transbordo y transvases de líquidos;

IV. Talleres de mantenimiento de equipo ferroviario, y

V. Centros de abasto para la operación de los equipos.

SECCIÓN TERCERA. Disposiciones comunes

Artículo 17. Las concesiones sólo se otorgarán a personas morales mexicanas.

³⁷ Entiéndase por espuela a la vía férrea de propiedad particular conectada por un solo extremo a un ladero o a la vía principal para conectarse a una vía general de comunicación ferroviaria.

La inversión extranjera podrá participar hasta el cuarenta y nueve por ciento en el capital social de las empresas concesionarias a que se refiere esta Ley

CAPITULO IV. Del servicio público de transporte ferroviario

Artículo 37. El servicio público de transportes podrá ser:

I. De pasajeros, y

II. De carga.

Artículo 38. Los concesionarios que presten el servicio público de transporte ferroviario deberán contar con el equipo adecuado para el tipo de servicio que presten y el personal capacitado para manejarlo, y proporcionarlo en condiciones de seguridad, eficiencia, rapidez y funcionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 42. La concesión para la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga autoriza a sus titulares para realizar el transporte de cualquier tipo de bienes.

La Secretaría regulará el transporte de materiales, residuos remanentes y desechos peligrosos que circulen en las vías férreas, sin perjuicio de las atribuciones que la ley otorga a otras dependencias del Ejecutivo Federal.

CAPITULO VI. De las tarifas

Artículo 46. Los concesionarios y permisionarios fijarán libremente las tarifas en términos que permitan la prestación de

los servicios en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia.

Las tarifas deberán registrarse ante la Secretaria para su puesta en vigor y colocarse en lugar visible en las terminales en que presten servicios los concesionarios y permisionarios.

Como se puede observar esta Ley plantea los estatutos generales en los que se rigen los permisos y concesiones para llevar a cabo la reestructuración.

En cuanto a los lineamientos generales para el proceso de apertura a la inversión en el sistema ferroviario mexicano deberá normarse, en todo momento, por los siguientes principios fundamentales:

- ◆ "Promover el desarrollo de la infraestructura ferroviaria del país y el incremento de la eficiencia en el sistema de transporte en general para la conformación de un sistema de transporte multimodal;
- ◆ Conformar un sistema ferroviario más seguro, competitivo, moderno y eficiente, que coadyuve al intercambio de mercancías y al impulso del comercio exterior de nuestro país, y en general a comunicar de mejor manera a los mexicanos;
- ◆ Fortalecer al Estado en el cumplimiento de su función de rectoría y autoridad, preservando la soberanía nacional;
- ◆ Fomentar la inversión privada y social en el sector para acelerar su proceso de modernización, así como generar empleos productivos y permanentes;

- ◆ Garantizar los derechos de los trabajadores y Asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y oportunidad como resultado de un proceso transparente".³⁸

Es importante mencionar que una vez que esta iniciativa ingresa a la agenda política, se estableció, la Ley Reglamentaria del Servicio y los Lineamientos Generales a la Apertura a la Inversión Privada, con el fin de consolidar el marco jurídico para la adecuada desincorporación y así sentar las bases para la licitación pública. En el inciso siguiente se dará una semblanza de cómo se insertó esta política pública.

2.5. Acciones Implementadas

Si bien resulta acertado lo que dice Subirats cuando afirma que la implementación de la política pública consiste en poner en práctica lo formulado, se debe dar como un proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos.

Una vez ingresada la política pública a la agenda, viene el proceso de su implementación, que como ya se mencionó anteriormente es empezar a recorrer el camino, es decir trabajar en el proceso establecido. En este apartado se señalarán las acciones concretas que den sustento al proceso de privatización. Anteriormente se mencionaron de manera general los pasos que se

³⁸ Diario Oficial de la Federación. 13 de Noviembre de 1995.

Vale la pena destacar que las comunicaciones ferroviarias en nuestro país tienen un gran potencial de desarrollo donde su aprovechamiento requiere de un esquema que permita la participación de fuentes dispuestas a hacer los ferrocarriles competitivos. la pregunta que en este momento salta es ¿serán los capitales externos los que crearán las empresas que darán empleo a los mexicanos?

han seguido ante la decisión de privatizar el servicio ferroviario, se dieron cambios en la Constitución Política modificando el artículo 28; se publicaron Lineamientos para la Apertura a la Inversión Privada emitidos por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; se aprobó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario en mayo de 1995; se realizaron varios estudios económicos para analizar la forma de segmentación de los ferrocarriles y se estableció el Reglamento del Servicio Ferroviario (octubre de 1996) que indica la forma en se van a regir los ferrocarriles.

Antes de hablar de los términos en que se han establecido y se establecieron las licitaciones dadas a conocer en el Diario Oficial, tal es caso del Ferrocarril Chihuahua al Pacifico, Noreste y Pacifico- Norte que es hasta donde se pretende abarcar en este análisis, resulta importante mencionar algunos de los artículos del Reglamento del Servicio Ferroviario que se establecieron para lograr el objetivo implantado por el gobierno en el inicio del proceso de privatización de dicho servicio:

ARTICULO 1. El presente ordenamiento tiene por objeto regular la construcción, conservación y mantenimiento de las vías férreas que sean vías generales de comunicación, así como la prestación de los servicios ferroviarios que comprenden, la operación y explotación de las vías generales de comunicación ferroviaria, el servicio público de transporte ferroviario que en ellas opera y los servicios auxiliares, conforme a la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.

Del transporte de carga

Artículo 66. Los concesionarios deberán llevar un registro de las

solicitudes de transporte de carga que se presenten, en el que se indique el nombre del solicitante y la fecha de prestación, el cual estará a disposición de los usuarios.

Artículo 67. Los contratos de transporte deberán contar con una carta porte que el concesionario expedirá al remitente al recibir la carga... el remitente deberá especificar al concesionario el destino, peso y contenido de la carga objeto de transporte....

Artículo 68. Los concesionarios serán los responsables de la carga....

Artículo 69. Los concesionarios estarán obligados a proporcionar a los usuarios el equipo de arrastre en número suficiente y con las características que se requieran para la transportación de la carga... los concesionarios estarán igualmente obligados a transportar carga en el equipo de arrastre que los usuarios le proporcionen, en el entendido de que dicho equipo deberá reunir las condiciones referidas en este Reglamento y demás disposiciones aplicables, conforme a la disponibilidad del equipo tractivo.³⁹

Artículo 76. El concesionario deberá negarse a prestar servicio de transporte de carga en los casos siguientes:

I. Tratándose de bienes ilegales o prohibidos, y siempre que el concesionario tenga conocimiento de ello, debiendo notificar a las autoridades correspondientes

II. Cuando no se reúnan los requisitos establecidos en este

³⁹ Entiéndase por equipo tractivo al vehículo autopropulsado que se utiliza en las vías férreas para el movimiento de equipo ferroviario.

Reglamento u otras disposiciones aplicables para el tipo de carga de que se trate.

En cuanto a las tarifas:

Artículo 170. La tarifas serán determinadas libremente por los concesionarios y permisionarios, se aplicaran de manera no discriminatoria y deberán ser las mismas para los usuarios en igualdad de condiciones... Las tarifas y sus reglas deberán presentarse ante la Secretaria, con un minimo de diez días hábiles de anticipación a su aplicación... La tarifas registradas serán las máximas aplicables y a partir de ellas los concesionarios o permisionarios podrán estructurar promociones y otorgar descuentos a los usuarios... En la aplicación de tarifas los concesionarios estarán obligados a separar el componente en costos originado en el extranjero del generado en México.⁴⁰

Ahora bien, las convocatorias de licitación se han dado, en términos generales, cada una, de manera diferente; es importante señalar de manera somera los principales puntos acordados de cada una de ellas.

El pasado 10 de junio de 1996 se publicó la convocatoria para la adquisición de los títulos representativos del capital social del Ferrocarril Chihuahua al Pacífico por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; esta licitación se dio en un 100 por ciento, bajo un título de concesión por 50 años, los bienes y demás equipos y refacciones necesarias para la operación de la empresa ferroviaria y los pasivos relacionados directamente con dichos bienes y los derivados de la explotación de la vía concesionada. A los interesados se les pidió una garantía de

⁴⁰ Los artículos mencionados en este apartado corresponden a los establecidos en el Reglamento del Servicio

seriedad de veinte millones de pesos, moneda nacional (20'000,000.00); se estableció en esta convocatoria las formas de pago, así como los términos de las propuestas hechas por los particulares, etc.

El 13 de agosto de 1996 se publica la modificación a la convocatoria de este ferrocarril en donde se establece que resulta conveniente adecuar las bases para que se realicen en igualdad de condiciones a las de ferrocarril del Noreste.

La convocatoria del Noreste se dio a conocer el pasado 9 de agosto de 1996 y las bases establecidas se plantearon en los siguientes términos: El objeto de esta licitación la enajenación de las acciones representativas de capital del 80 por ciento de capital social del Ferrocarril Noreste y el 20 por ciento restante de las acciones representativas de capital de la empresa ferroviaria lo conservará el gobierno federal para enajenarlo dentro de los veinticuatro meses siguientes a la firma del contrato de compra venta del este ferrocarril... La empresa ferroviaria será constituida por el gobierno federal,..., por un título de concesión por 50 años, los bienes y demás equipos y refacciones necesarios para la operación de la empresa ferroviaria; un 25% de las acciones representativas del capital social de la empresa ferroviaria concesionaria de la Terminal del Valle de México y pasivos relacionados directamente con los citados bienes y los derivados de la explotación de la vía concesionada. El monto de garantía de seriedad se estableció en cien millones de pesos en moneda nacional (100'000,000.00) o su equivalente en dólares de los Estados Unidos de América, al tipo de cambio vigente... Para esta licitación se establecieron condiciones especiales en donde establecen que la inversión extranjera solo podrá participar en la empresa ferroviaria en un

porcentaje mayor al 49 por ciento si se cuenta con la autorización respectiva de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El pasado 7 de marzo del año en curso fue publicada la convocatoria de licitación para el Ferrocarril Pacifico-Norte bajo los siguientes términos: El objeto de esta licitación la enajenación de las acciones representativas del 80 por ciento de capital social del Ferrocarril Pacifico-Norte y el 20 por ciento restante de las acciones representativas de capital de la empresa ferroviaria las cuales serán de voto limitado sin dividendo preferente, lo conservará el Gobierno Federal para enajenarlo dentro de los ochenta y un meses siguientes a la firma del contrato de compra venta del este ferrocarril mediante oferta pública a través del mercado de valores... el monto de garantía de seriedad será de doscientos millones de pesos en moneda nacional (200'000,000.00). La empresa ferroviaria será constituida por el gobierno federal,... por un título de concesión por 50 años para operar y explotar la vía troncal del Pacifico-Norte ..., el título de concesión por 50 años para operar y explotar la vía corta Ojinaga-Topolobampo (línea corta que perteneció al Chihuahua al Pacifico), a fin de prestar el servicio público de transporte..., los bienes y demás equipos y refacciones necesarios para la operación de la empresa ferroviaria; un 25% de las acciones representativas del capital social de la Empresa Ferroviaria concesionaria de la Terminal del Valle de México y pasivos relacionados directamente con los citados bienes y los derivados de la explotación de la vía concesionada.

En tanto que la licitación del Ferrocarril Sureste se espera antes de concluir este 1997, aunque esta decisión ha generado polémicas, debido a que forma parte de este ferrocarril el istmo

de Tehuantepec que une Coatzacoalcos y Salina Cruz, se plantea poner más candados con el fin de que limite la participación de la inversión extranjera y se impida que el capital del Ferrocarril Sureste quede sólo en manos de estadounidenses. Por otro lado la iniciativa privada afirma que es esta la solución a la competitividad de la zona istmeña y del Sureste; de entre las empresas interesadas en dicho ferrocarril se encuentran precisamente las estadounidenses Beyker Internacional, Union Pacific Southern, Illinois Rail Road y Burlington Santa Fe.

Las bases se plantearon y los interesados fueron registrados para cada uno de los ferrocarriles; por su parte para el Chihuahua-Pacífico los grupo interesado fueron: Grupo México, la filial de Transportación Marítima Mexicana- Transportación Ferroviaria Mexicana-, Mexicana de Ferrocarriles (subsidiada de Triturados Basálticos y Derivados -TRIBASA-), y Transporte Internacional; las tres primeras acreditaron su capacidad técnica, administrativa, jurídica y financiera para seguir adelante; pero por lo establecido en el artículo 9 en su párrafo VII de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario esta licitación se declaró desierta.

EL turno siguiente fue para el Ferrocarril del Noreste, que para fortuna de la propia estabilidad del gobierno se licitó sin problema, se obtuvo una ganancia mayor a la esperada por el gobierno Federal y el ganador de tal concesión fue la empresa mexicana "Transportación Ferroviaria Mexicana" (TFM), empresa que integra "Transportación Marítima Mexicana" (TMM), asociados con una empresa norteamericana "Kansas City Industries Southern". En este proceso TFM solo aportó un 40 por ciento como pago inicial y el 60 por ciento restante lo pago al recibir las instalaciones del Ferrocarril del Noreste el pasado 16 de junio de 1997. "Dentro del plan de concesión a 50 años se consideran inversiones

para los primeros diez años por cerca de mil millones de dólares".⁴¹

En cuanto al Ferrocarril Pacífico-Norte los grupos interesados para este proceso son el consorcio integrado por Ingenieros Civiles y Asociados (ICA), Grupo Ferroviario Mexicano (GFM) y Union Pacific Railroad Company (UP); el grupo empresarial integrado por TRIBASA e ITISA y Railtex, quienes posteriormente presentaron su renuncia. Una vez registrados los participantes, se procedió a abrir las propuestas económicas el pasado 26 de junio de 1997, quedando como único participante el consorcio integrado por ICA, GFM Y UP, quien finalmente resultó ser el ganador.

Es importante destacar que conforme avanza el proceso se han generado ciertas diferencias dentro de las bases generales establecidas en cada convocatoria, eso significaría que no se tuvo un modelo bien especificado, o bien que no se contaron con todas las variantes de la empresa Ferrocarriles Nacionales de México, no se deben tomar modelos de otros países, es importante adecuarlos a un tiempo y espacio como el que posee México. En el capítulo siguiente se dará a manera de evaluación de análisis, el porqué sucedieron las cosas y hasta dónde se pretende que los ferrocarriles lleguen, es decir se reflexionará sobre los posibles futuros de los mismos.

⁴¹ HERNÁNDEZ, Jaime. "El 16 de junio, la entrega del ferrocarril del Noreste", en periódico El Financiero, 22 de mayo de 1997, pág. 14.

C A P Í T U L O I I I

C A P Í T U L O I I I

EL SERVICIO FERROVIARIO ANTE LA PRIVATIZACIÓN

3.1. La privatización ¿porqué?

El término privatización, como se trató en un capítulo anterior a este, tiene diferentes connotaciones y puede implicar distintas figuras que se gestan de las propias condiciones económicas, políticas y sociales, dependiendo del lugar donde se lleve a cabo. En el caso de México, País en vías de desarrollo, se origina por la búsqueda de capital privado para compensar la escasez de recursos presupuestales públicos, como mejora de empresas públicas mal gestionadas transfiriendo la responsabilidad de la gestión a accionistas privados y ejecutivos mercantiles, como es el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México.

La privatización de Ferrocarriles Nacionales de México no está exenta de riesgos, la concesión de sus vías a inversionistas privados pudiera ser la ruta a la competitividad de un sector paralizado desde hace décadas; pero también pueden generarse grandes monopolios en tanto que se puede generar un control total de un rubro importante en la economía del País. La sociedad mexicana relaciona a los ferrocarriles con un mal servicio, con equipo caduco, exceso de burocracia y con gran número de

trabajadores, así como de corrupción, entre otras cosas, además con un sindicato poderoso, etc. Esta visión es relativamente acertada aunque no por ello resulte del todo cierta, regularmente, en esta visión, se olvidan del rol fundamental que este medio de transporte ha jugado en el desarrollo económico nacional durante muchos años. Fuentes oficiales dicen que "La privatización de Ferrocarriles Nacionales de México no es un problema de dinero, es un problema de eficiencia, se trata de mejorar el servicio y debemos particularizar, todos, los criterios para mejorar ese servicio..., por eso es que resulta indispensable identificar fuentes adicionales de financiamiento, fuentes privadas nacionales y extranjeras que complementen el criterio gubernamental sin sacrificar la capacidad normativa de nuestro Estado, para que podamos atender con eficiencia la demanda de transporte ferrocarrilero terrestre".¹

Según estadísticas de los Ferrocarriles Nacionales de México de 1995, este medio de transporte movió aproximadamente el 20 por ciento del total de carga transportada en México. La inversión privada nacional y extranjera en el sector ferroviario, llega a más de 1,100 millones incluyendo mantenimiento de vía, modernización, mantenimiento de sistemas de señalización, etc.

Las versiones del porqué de la privatización son muchas, por un lado se dice que la situación de ferrocarriles se relaciona con una política tarifaria ruinosa al depender de los capitales extranjeros; la polémica aparece cuando se habla de que la única opción para la modernización de este medio de transporte es la de privatizarlo; por otro lado, el gobierno se ampara en diversas disposiciones legales y tiene suficientes consideraciones "de peso" para llevar a cabo esta desincorporación, es decir, se

¹ Palabras del director general de los Ferrocarriles Nacionales de México durante la reunión con funcionarios de FNM, México, 26 de enero de 1995, pág. 3.

sujeta a las propias metas del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que tiene como objetivo fundamental "promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia"² para ello se precisa, según términos del mismo Plan, de una infraestructura moderna y suficiente para la productividad y competitividad de la economía, la integración de mercados y de un desarrollo regional.

Es prudente analizar la situación estructural en la que se han encontrado los Ferrocarriles Nacionales de México en los últimos años, a fin de dar un panorama general del porque la decisión de privatizar el servicio ferroviario:

En el ámbito financiero la política de saneamiento emprendida por el gobierno federal tuvo un doble efecto; por un lado se avanzó en la disminución de subsidios a la operación; y por otro se tradujo en la pérdida de ingresos por la disminución de la tarifa implícita del servicio de carga y por la pérdida del mercado, al derivarse el autotransporte, el cual se agudizó a partir de la desregulación y la liberación de las tarifas en 1989.

Por el lado de la oferta, la falta de agresividad comercial y flexibilidad tarifaria, así como el ancestral atraso tecnológico en el área operativa, los altos costos fijos, principalmente de la mano de obra; la ausencia de autonomía en decisiones fundamentales y la falta de recursos para mantenimiento de activo, provocaron una disminución en la productividad, deficiente calidad en los servicios ofrecidos y una consecuente

² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pág. 129.

pérdida de competitividad e incapacidad para captar volúmenes de carga no tradicional y de alta rentabilidad para la empresa.

En lo que toca a las inversiones en modernización y ampliación de la capacidad, estas estuvieron limitadas a transferencias decrecientes del Estado para este fin y restringidas a la contratación de nuevos créditos, el gobierno se declaró incapaz de seguir subsidiando una empresa que se manejaba en números rojos desde hace 40 años, a pesar de que el gobierno federal asumió parte de los pasivos del organismo entre 1986 y 1987 y para 1988 se observó una importante disminución de las inversiones en ferrocarriles.

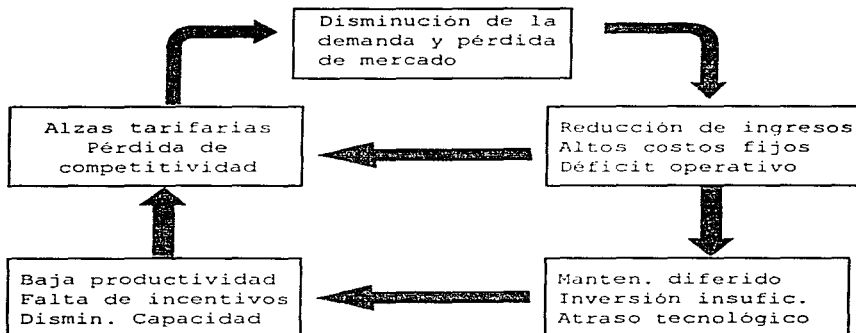
Ferrocarriles Nacionales de México se encuentra ante una situación difícil, los argumentos del porqué la privatización son válidos, tan válidos como los que se oponen, lo cierto es que esta empresa está mal, y que la privatización se da porque necesita de una modernización, modernización que sólo es necesaria con la inversión privada, según argumentos de los altos funcionarios del gobierno y de Ferrocarriles Nacionales de México.

Tal parece que la modernización en la industria consiste en introducir cambios tecnológicos y una administración eficiente, reducir la plantilla laboral y efectuar cambios en los contratos colectivos del trabajo; todos estos cambios pretenden impulsar la ampliación de los mercados en el exterior buscando mejorar la calidad y precio del servicio, aumentar la eficiencia y ser más competitivos así como incrementar las ganancias.

Son muchos los cuestionamientos que se hacen; se teme a las consecuencias de la desincorporación para con la economía del País y para la empresa misma y sus trabajadores, la pregunta que

salta en todo momento es en qué terminará lo que se definió aquel mes de enero de 1995, cuando se aprobaron las reformas al artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto y, luego, en mayo de ese mismo año, al publicarse la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario que norma el otorgamiento de concesiones o permisos a los particulares y que dio origen al Reglamento del Servicio Ferroviario.

CÍRCULO VICIOSO DE LOS FERROCARRILES



Fuente: *Problemática de los Ferrocarriles*, documento de trabajo expuesto en el diplomado de Transporte Ferroviario impartido por FNM-UNAM, 1997.

Una vertiente más es si acaso el gobierno se cansó de mantener una empresa de esta magnitud, es importante que al fin los trenes empiecen a caminar y a producir, se deben instrumentar políticas

que resulten eficientes para levantar lo poco que se tiene. Ferrocarriles desafortunadamente se encuentra ante una excesiva burocracia y una gran corrupción en todos los niveles, aunque se ha tratado de eliminar no se ha logrado mucho; cada administración que pasa no hace nada por salvar algo de lo poco que nos queda como patrimonio nacional, es por ello que el gobierno toma sus propias medidas y ¿qué es lo que hace?, sólo reformas que no se sabe a dónde van a llegar, ni que consecuencias tendrán a largo plazo; nuestro sistema es bueno y si tan solo los altos mandos y los trabajadores mismos se concientizaran las cosas se darían diferentes; si bien es cierto que con este proceso solo se va a generar más desempleo y en estos momentos lo que menos necesita un país como México, con una situación de crisis como la que se padece, es precisamente eso. Aunque se argumenta que los "recursos que se obtengan le permitirán al gobierno enfrentar mejor la difícil coyuntura económica".³

Pareciera ser, también, que el gobierno decidió privatizar ferrocarriles por el simple hecho de continuar con el modelo ya establecido en los anteriores sexenios; según palabras del propio presidente constitucional -Ernesto Zedillo- "dijo que la verdadera intención de privatizar es la de proseguir dicha desincorporación de entidades paraestatales del sector público para culminar durante su mandato la estrategia de cambio estructural de la economía mexicana planteada".⁴ De aquí se desprenden muchas interrogantes ¿vale la pena seguir con un modelo que en algunos casos ha resultado inoperante, qué tan viables son las políticas implementadas por las últimas administraciones?. El modelo del que habla el ahora presidente

³ Universal 14 de febrero de 1995, pág. 6.

constitucional es sin lugar a duda una postura encaminada a salvaguardar la economía de mercado a toda costa, la defensa de la libre empresa no tiene frontera, el País debe ser concebido como una unidad económica que debe florecer, pero ¿qué tanto importan los costos sociales y hasta dónde el Estado va a participar dentro de todo este embrollo que se ha venido desatando?, un ejemplo claro es la **Privatización del Servicio Ferroviario**, que según se dice es el único camino para evitar que se continúe con el rezago, ya que este sistema no genera recursos para modernizarse y ser competitivo. "Se moderniza o desaparece".

3.2. La Política Pública privatizadora y sus consecuencias

Una de las etapas finales del análisis de las políticas públicas es precisamente la valoración o evaluación de consecuencias, es decir la definición del éxito o fracaso de dicho análisis; como bien dice Joan Subirats "es un método de investigación sistemática sobre la configuración de un programa o política determinada, y sobre su implementación y efectividad, con lo que ha ampliado hacia arriba sus potencialidades".⁵

Dentro de la administración pública es difícil establecer cuál es la política que resulta más apropiada y eficiente; esto dependerá, en muchos de los casos, de la perspectiva o de la lógica misma con que se trate dicha política, la eficiencia de ésta implica en gran medida preguntarse sobre la decisión e

⁴ Informe de Avances al 1o. de junio de 1995, que dio a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el documento "Desincorporación de entidades Paraestatales durante el Sexenio 1994-2000", en Revista El Mercado de Valores, NAFIN, No. 8, México, agosto de 1995, pág. 17.

⁵ SUBIRATS, Joan. op cit., pág. 30.

implementación de las políticas, es decir una vez identificado el problema, se formula la política de tal suerte que nos permita ver cual será el curso de acción y bajo que objetivos se regirá; hecho esto la decisión e implementación juegan un rol fundamental con el fin de ver hasta que punto es bueno el nivel de racionalidad de la organización interna que se trate, analizar el grado de predictibilidad de la situación del personal implicado, analizar las pautas de dirección que se han seguido y la claridad en los niveles de responsabilidad, de igual manera, con el nivel de respuesta o de reacción que la aplicación de la política genera en la misma organización y la adecuación de los recursos destinados a esta política con los objetivos planteados.

Es importante destacar en este apartado que los programas privatizadores no siempre han sido realistas, sobre todo en países en vías de desarrollo (México); a veces se pueden generar auténticas disfunciones técnicas o un grave malestar social. A lo largo de la historia el mercado ha mostrado ser generador de desequilibrios y creciente desigualdad. Los excesos e insuficiencias de la economía de mercado ponen en riesgo la estabilidad de la sociedad civil y la gobernabilidad del País.

El proceso privatizador en México es tan reciente que todavía no se pueden evaluar sus resultados, aunque por ahora si se puede visualizar su alto costo social debido a que ha significado una gran concentración y centralización del capital a lado del aumento de desempleo y el empobrecimiento de la mayoría de la población; como se puede observar en los Ferrocarriles Nacionales, que a todas luces esta decisión ha causado malestar en algunos sectores, como lo es el de los campesinos de bajos recursos a quienes se perjudicará seriamente debido a que su único medio de transporte es el tren y que ya no pasará por sus territorios porque resulta incosteable para los concesionarios; o

también a las pequeñas empresas agrícolas, para quienes los precios por el flete de su carga eran menores a través de este medio y ahora tal vez deberán pagar los precios de mercado.

El impacto de la decisión de privatizar el servicio ferroviario debe sentar sus bases en el análisis de las metas alcanzadas explícitas e implícitas y en caso de que no fuere así, buscar la explicación de esta situación con respecto al momento en que se realiza tal evaluación. Lo anterior con el objeto de hacer comparaciones entre los niveles esperados y los niveles ocurridos, con base a los criterios establecidos para con ello determinar, como bien lo menciona Brewer y De León en un artículo publicado por Aguilar Villanueva; costos, consecuencias y beneficios y así poder llevar a cabo un mejoramiento si aún es necesario o requerido y dar una especificación de los nuevos problemas.

El punto importante ahora es ver hasta dónde se pretende llegar con la privatización del servicio ferroviario y analizar las consecuencias en cuanto a costos para la planta laboral y demás sectores que se ven inmersos en este proceso, asimismo qué es lo que se ha logrado de lo pretendido.

Fuentes internas del propio organismo argumentan que las cosas se han dado de manera satisfactoria, de no ser por la declaración desierta del Chihuahua al Pacífico, línea corta que se ofreció por partes, como ya se dio a conocer en la convocatoria del Pacífico-Norte, publicada el pasado 7 de marzo de 1997, en donde se incluye la licitación de la línea Ojinaga-Topolobampo, de la que resultó ser el ganador el Grupo Ferroviario Mexicano

En lo que respecta al Ferrocarril del Noreste se obtuvo más de lo esperado y como es sabido fue Transportación Ferroviaria

Mexicana, filial de Transportación Marítima Mexicana, en combinación con Kansas City Southern Industries quienes resultaron ganadores de la licitación de este ferrocarril regional que va de Nuevo Laredo a México y que tiene importantes puertos como el de Veracruz, Altamira, Lázaro Cárdenas y Tampico.

Por tanto el Ferrocarril Pacífico-Norte, como se mencionó anteriormente, ya pertenece al Grupo Ferroviario Mexicano, filial del Grupo México, aunado al Union Pacific, empresa estadounidense, y a ICA, empresa cuya principal actividad es la elaboración y desarrollo de proyectos en materia de construcción. El fallo de esta licitación se dio a conocer el pasado 7 de julio de 1997; este ferrocarril actualmente mueve el 45 por ciento de la carga que circula en el País⁶; como principales proyectos tienen la recuperación de los mercados y el incremento del número de usuarios. El valor de este ferrocarril estuvo en 527 millones de dólares aproximadamente⁷, quedándose el GFM con el 100 por ciento del ferrocarril y no el 80 por ciento como se estableció en la convocatoria, además de la línea Ojinaga-Topolobampo que también es parte de este ferrocarril y por tanto del Grupo Ferroviario Mexicano.

En tanto el Ferrocarril del Sureste todavía no se publica la convocatoria, se espera se dé a conocer en el segundo semestre de este 1997, aunque para esta línea se han generado ciertas diferencias con respecto al Istmo de Tehuantepec.

El ferrocarril es uno de los medios de transporte que para su exitoso crecimiento futuro no solo debe competir mejor con otros medios de transporte sino debe complementarse con ellos. Con el

⁶ CACHO, Yalín. en periódico El Financiero, 7 de marzo de 1997, pág. 16

⁷ REBOLLO, Herminio. "Ferrocarril Pacífico-Norte, buena venta", en periódico El Financiero, 27 de junio de 1997, pág. 16.

autotransporte, como ya se dijo con anterioridad, se complementa porque el ferrocarril es capaz de mover remolques y contenedores o los mismos autos sobre plataformas, esto forma parte de transporte multimodal. En cuanto al barco se complementa a través de contenedores, formando así el transporte marítimo por medio de las diferentes empresas que cuentan con este servicio, primero en el ramo de comercio internacional, así como es el que ofrece grandes expectativas y el que más ingresos genera.

El ferrocarril es de tres a cuatro veces más eficiente en el consumo de energía; su infraestructura y equipo son de mayor capacidad, tienen una vida útil más prolongada y un alto potencial de crecimiento, por todo ello se puede augurar, a pesar las notas negativas, que el ferrocarril si se administra como se debe, generará grandes ganancias; que lástima que ellas no sean para el Estado Mexicano, ni siquiera para las empresas mexicanas, porque aunque el Noreste y el Pacífico-Norte pertenecen a empresas mexicanas, estas se encuentran aliadas a empresas norteamericanas. En este proceso de privatización el País no sólo debe garantizar inversiones a largo plazo sino también una integración nacional y transferencia tecnológica, a fin de que sean los mexicanos quienes tengan el control total de este servicio, porque resultaría triste que en un momento determinado las líneas férreas sean manejadas por grupos mayoritarios como sucede en los Estados Unidos.

En fin mucho se ha hablado de todo este proceso, es claro que se han abierto dos abismos, por un lado se encuentran los que están en contra de tal hecho y por el otro un grupo que dice si, pero lo cierto es que no se sabe qué pasará más adelante al paso del tiempo, los objetivos planteados para justificar la privatización son muy alentadores, pero... y si no se cumplen ¿Qué...?, acaso ¿el futuro demostrará que la privatización de la economía fue la

mejor opción?. En el apartado siguiente se hablará de una prospectiva para este medio de transporte tan importante y al mismo tiempo tan inoperante, tema muy discutido últimamente.

Algo que es seguro en este proceso es que el gobierno asumió la deuda de los Ferrocarriles Nacionales de México, por 900 millones de dólares. Al propio tiempo cubrirá 400 millones de pesos de adeudos a pensionados y jubilados en esta empresa.⁸

3.3. La prospectiva en los Ferrocarriles Nacionales de México

Han pasado casi dos años desde que se dio a conocer la noticia de la modificación al artículo 28 Constitucional, modificación que hizo posible la inversión privada en los Ferrocarriles Nacionales. El panorama es incierto, es pronto y arriesgado hablar del éxito o fracaso de dicha política, las autoridades se empeñan en destacar que el proceso se está dando con claridad en las intenciones y en su mecánica y ello es un gran estímulo para los inversionistas; además que son ya dos ferrocarriles los que se han vendido a un precio inesperado. El Noreste se vendió en un múltiplo de 9.2 veces y el Pacífico-Norte de 8.2 veces, lo que representa un alto nivel para las operaciones; aunque esto no garantiza un gran futuro.

En el presente apartado se hablará de prospectiva y esto implica imaginar de manera razonable lo que podría ser el futuro o los futuros de los ferrocarriles, es mirar hacia adelante y anticipar los posibles riesgos; es prevenir las situaciones que se crearán debido a las influencias conjuntas de los diversos fenómenos

económicos, sociales, políticos, y tecnológicos. Es importante en un estudio como estos cuidar el orden de cómo ocurren los hechos, se debe cuidar del entorno o contexto social en el que se desarrolle y se deben tomar riesgos armando planes de contingencia que nos permitan visualizar ciertas consecuencias; esto es básico para la adecuada toma de decisiones con respecto al problema planteado.

Entre los principales propósitos de la política fijada podemos mencionar los siguientes: mejorar el servicio, respetar los derechos de los trabajadores, conservar la estructura ferroviaria y recuperar para la Nación las mejoras que se le incorporen tales como mejora en las vías férreas, construcción de accesos y de terminales, etc.

Lo logrado hasta la fecha es resultado de la división clara y, al mismo tiempo, la colaboración estrecha entre Ferrocarriles Nacionales de México, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y demás órganos de gobierno que participan en el proceso, así como la "comprensión" de los trabajadores de esta empresa, es decir el apoyo del Sindicato Ferrocarrilero de la República Mexicana a esta decisión de privatización. "El atender, entender y aprovechar el consejo de los expertos, de los legisladores de ambas Cámaras y sobre todo en lo concerniente a la trascendencia política, ha sido de gran utilidad para la mejor toma de decisiones, desde el momento de la modificación del artículo 28 Constitucional hasta la regionalización y posteriores licitaciones. Importa más la trascendencia del proceso que la prisa con la que pueda realizarse y es un buen parámetro para pensar e imaginar que el proceso irá por un adecuado camino, los objetivos planteados se cumplirán, pronto se intensificará el

servicio de carga aunque no por ello se descuidará el servicio de pasajeros".⁹

Con la llegada de los gobiernos neoliberales de los últimos años y cuando el ferrocarril en el mundo se redescubre como un modo de transporte con futuro, dada su capacidad de arrastre en masa e incluso de productos elaborados de alta densidad económica, se fija la atención en que éste requiere de importantes cambios cualitativos y, luego entonces, se piensa en la participación privada dada la magnitud de los capitales de inversión, se abre el capital extranjero.

Lo que hoy por hoy y a futuro vive México y está a debate no solo es el carácter de la conducción económica del Estado mexicano¹⁰, sino la cuestión de la conducción del sistema político, qué tanto y hasta qué punto se pretende llegar; es claro que los Ferrocarriles Nacionales necesitan una modernización y es tan urgente que la respuesta más pronta resultó ser precisamente la de privatizarlo. Lo imperante ahora, después de seguir todo el proceso desde que se originó y se propuso, hasta la implementación como política pública del gobierno, es saber hacia dónde se conduce el propio gobierno, ¿se conseguirá un progreso para México o sólo se financió a los particulares para manejar un rubro tan importante como lo es transportes -Ferrocarriles Nacionales de México-?..

Si analizamos la posible evolución de los Ferrocarriles Nacionales de México en los próximos años inclinándonos al punto de vista empresarial de eficiencia, productividad, calidad,

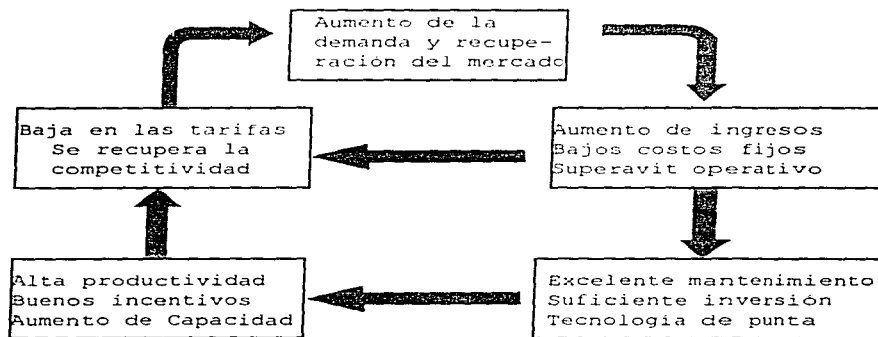
⁹ PABLO DE, Luis. "La Reestructuración de los Ferrocarriles", en periódico El Financiero, 31 de enero de 1997, pág. 15.

¹⁰ Resulta evidente que en la irreversible tendencia a la globalización de las economías, la falta de eficiencia del Estado ha provocado una situación en donde se pierde la credibilidad en las instituciones gubernamentales, lo que

competitividad y ganancias, es de esperarse que estas metas se lograrán aunque esto signifique reducción de personal y por tanto desempleo.

Siendo optimistas sobre el futuro de los ferrocarriles es pensar que con la privatización se va superar el círculo vicioso que existe dentro de la empresa; quedando éste como un círculo satisfactorio que beneficie al Estado mexicano:

CÍRCULO VIRTUOSO DE LOS FERROCARRILES



Un futuro inmediato, diez años por ejemplo, es ver el sector transportes y a su infraestructura como un factor de desarrollo regional; la participación de México en el mundo en un proceso de globalización está cambiando la manera de realizar los proyectos

genera desaliento en la inversión, y en general, en la actividad económica, también es claro que en un clima de

de inversión, se abren posibilidades para la inversión a esquemas de participación mixta, es decir inversión privada aunada a la inversión pública, se está gestando un acceso a un universo más amplio de fuentes de financiamiento internacionales, principalmente; la posibilidad de que empresas extranjeras participen en proyectos de nuestro país representa un riesgo, riesgo que puede ser transformado en oportunidad si logramos que este acceso se realice de manera conjunta con empresas nacionales como sucedió con los binomios ganadores para la ruta del Noreste (TFM-KCSI) y del Pacífico-Norte (GM-UP-ICA). El acceso de tecnologías elevarán la competitividad productiva de nuestro País, dándose así una apertura de nuevas opciones de participación en proyectos bajo esquemas de asociación, (México - Estado Unidos - Canadá/TLC, por ejemplo) y se generarán alianzas estratégicas. En decir, la integración nacional e internacional de sistemas se encontrará en su esplendor y a partir de la integración de bloques económicos multinacionales, teniendo como punto de partida la infraestructura de comunicaciones y transportes, entre otros aspectos; se convierte en un imperativo la integración de esta infraestructura de los diversos países en un sistema más justo e interactuante.

La iniciativa privada dentro de los ferrocarriles se ha tornado confusa en cuanto a que no se sabe cómo se dará dicha inversión, es importante exigir a los nuevos dueños de ferrocarriles que las inversiones se realicen en un plazo no mayor a diez años para hacer notable la mejoría en el transporte ferroviario; de no darse esto, la privatización no tendría justificación

Es válido pensar que el gobierno implantó esta política para: 1) deshacerse de Ferrocarriles Nacionales de México, empresa que le estaba generando grandes fugas de dinero, porque al formar parte

ineficiencia se estimula la corrupción y es eso precisamente los que conlleva a un desajuste social.

de una de las empresas en manos del Estado tiene la obligación de inyectarle capital, y 2) beneficiar a la iniciativa privada financiando y permitiéndole manejar libremente un rubro tan importante como lo es el servicio ferroviario, que como se sabe, en Francia es uno de los sistemas más avanzados y en el ámbito mundial se prevé un gran futuro.

Otro escenario y quizá el menos alentador o el más realista para algunos es que se genere un monopolio, al permitir la inversión extranjera en un 49 por ciento, se le teme a que parte de estos inversionistas sean los de firmas norteamericanas, debido a que en Estados Unidos son los grupos mayoritarios formados por tres o cuatro empresas gigantescas las que aglutinan el servicio férreo, y como ya se dio a conocer, en los dos ferrocarriles privatizados intervienen empresas extranjeras; ¿es eso lo que le conviene al País?.

El transporte multimodal es uno de los medios con más esperanzas o con mayor futuro, no está por demás mencionar que el eje de comercio internacional lo constituye precisamente el transporte marítimo a través del cual se moviliza el 90 por ciento del intercambio mercantil del planeta, de seguir las tendencias como hasta ahora un escenario moderado arrojaría una gran concentración para el intercambio mercantil vía marítima y, desde luego, vía terrestre -ferrocarril- para el año 2000.

La privatización del servicio ferroviario traerá como consecuencia que los principales puertos nacionales sean sacados del mercado; la fusión de los ferrocarriles estadounidenses con los mexicanos provocará que los flujos comerciales norte-sur de Norteamérica proporcione servicios de transporte integrado como sustitutos de los puertos mexicanos de ambos litorales a través de la frontera norte. El hecho de que por un lado la SCT

privilegia al transporte terrestre y por el otro se da la parte marítima y portuaria que puede conducir al aniquilamiento de los puertos nacionales y el control total de nuestra frontera norte y desarrollo multimodal nacional. Los procesos de desincorporación portuaria y ferroviaria deben verse como uno solo y no de manera separada; el papel que nuestros puertos habrán de jugar es de suma importancia, en la medida en que avanza el transporte multimodal estadounidense y se desincorporan los Ferrocarriles Nacionales los efectos se verían de la siguiente manera:

1) La supremacía de transporte ferroviario bilateral por encima de todo nuestro sistema de transporte y de nuestros puertos más importantes;

2) La salvaguardia de los puertos estadounidenses y canadienses del pacífico y Atlántico/Golfo de México sobre los ferrocarriles mexicanos, donde estos últimos padecen de capacidad para competir con los primeros en términos de servicios de calidad en el ámbito internacional e integración a los diversos sistemas de transporte y,

3) El desarrollo multimodal en México es y seguirá siendo sólo una extensión del transporte integrado y multimodal estadounidense, cuya fase culminará con la conquista de Ferrocarriles Nacionales de México; en adelante dependerá de los ferrocarriles estadounidenses el empleo de transporte marítimo para el comercio con Estados Unidos y otras partes del mundo y sólo utilizarán a las empresas mexicanas para justificar el monopolio que se llegase a formar: Transportación Ferroviaria Mexicana, por ejemplo.

Entonces parece ser que la estrategia de desincorporación de los Ferrocarriles Nacionales de México responde a los intereses de

los estadounidenses, esto es, se selecciona la alternativa de la desintegración del sistema ferroviario mexicano para evitar monopolios y curiosamente en Estados Unidos y Canadá el proceso de fusión de las redes ferroviarias se da con toda intensidad. En el caso de Estados Unidos encontramos la fusión del Ferrocarril Atchinson Topeka Santa Fe con el Burlington Northern Railroad y el Union Pacific con el Southern Pacific Transportation Co., en tanto que en Canadá se escuchó hablar acerca de la fusión del Canadian Pacific Railroad y el Canadian National Railroad.¹¹

Tomando en cuenta lo anterior son los ferrocarriles norteamericanos los que poseen más ventajas con respecto a los Ferrocarriles Mexicanos, esta desincorporación nos obliga a insistir en dos aspectos importantes: por un lado la necesidad de prevenir una posible entrega de nuestro sistema ferroviario a los cazadores menos indicados y por otro, el riesgo latente de la generación de un gran monopolio. Pronto los grandes monopolios estadounidenses se harán cargo de la operación, administración, control, vigilancia y explotación, no de algunas estructuras portuarias sino también de nuestros ferrocarriles.

El control de ferrocarriles acarrea un nuevo impacto sobre la matriz territorial y la soberanía nacional; la situación a la que se ha lanzado el País por los tres últimos gobiernos (De la Madrid, Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo) es de extraordinarias dimensiones debido a que literalmente se esta desmantelando al Estado nacional mexicano haciendo el juego a los Estados Unidos y a sus ambiciosos monopolios ferrocarrileros.

¹¹ Marea Alta. En periódico El Financiero, 5 de enero de 1996, pág. 54.

El gobierno de Estados Unidos ya realizó un diseño de alianzas de grupos ferrocarrileros¹² como Union Pacific - Southern Pacific y Burlington y Santa Fe y si tan solo el primer grupo se hiciera acreedor al Ferrocarril Pacifico-Norte y a la ruta adicional de Ojinaga-Topolobampo, que se ofrece en la misma convocatoria, (como ya sucedió por el lado del Union Pacific), el consorcio estadounidense tendria conexiones con nuestra frontera con seis de las líneas de ferrocarril con Estados Unidos: Calexico con Mexicali, Nogales con Nogales, el Paso con Ciudad Juárez, Eagle Pass con Piedras Negras, Laredo con Nuevo Laredo y Brownsville con Matamoros y ahora con el otro punto que es Ojinaga, es decir sumaria siete los puntos conectantes. Acaso ¿no es impresionante la manera en que todo fue planeado? o sólo son coincidencias con el País vecino, porqué no pensar en la inversión japonesa o quizá la francesa, con su TGV, porqué o bajo qué circunstancias todo el proceso esta encasillado a la inversión norteamericana, será acaso el TLC que pretende ser la culminación de un proceso de reestructuración al que ha sometido a la economía en los últimos diez años?.

Se espera que para dentro de cinco años los trenes sean operados sólo por dos personas y no por siete como se da actualmente, así como también el volumen manejado por ferrocarril alcance el 45 por ciento antes de que empiece el próximo milenio.

3.4. ¿Nuevas expectativas en el modelo neoliberal?

El neoliberalismo no es tan solo una respuesta técnica surgida de la revalorización de la herencia teórica de la escuela de Austria

¹² FERNANDEZ, John Saxe. "Privatización y Soberanía Nacional, en periódico Excelsior, 12 de diciembre de 1995, pág. 6.

y de las iniciales contribuciones de Adam Smith, es también una propuesta que contiene en diferentes grados de elaboración una teoría política sobre la organización del Estado, este presupone el desplazamiento del papel protagónico principal del Estado en la economía, que es asumido por la iniciativa privada; propone la desregulación de las relaciones sociales a fin que el derecho positivo se estreche gradualmente y que en su lugar el derecho natural enmarque y estimule la libre competencia entre actores iguales.

La recomendación política neoliberal, es eliminar la presencia económica del Estado, pues así se elimina el abuso y la ineficiencia, ya que la naturaleza y alcance de las funciones regulatorias que se derivan del estado providencia consideran que al compensar desigualdades materiales se vuelve a conducir a un nuevo intervencionismo político, que finalmente produce la crisis fiscal del estado y la inflación. Así que con una iniciativa privada eficiente como mecanismo rector tanto de la asignación justa como rentable de los recursos, el camino a seguir es:

- ◆ Reducción del gasto público;
- ◆ Implementación de políticas publicas que nos conduzcan a la eficiencia;
- ◆ Reducciones salariales;
- ◆ Privatización de empresas y;
- ◆ Desmantelamiento del Estado benefactor.

Según el neoliberalismo, una Nación será más prospera en la medida en que exista la menor intervención del Estado en la vida económica para que las fuerzas de mercado actúen con plena libertad.

El neoliberalismo propone reducir el gasto y sanear las finanzas públicas, vía actualización de tarifas, aumentando los precios de los productos que ofrece el sector público, reduciendo el número de empleados de la burocracia, eliminando los subsidios a los artículos básicos de primera necesidad y vendiendo empresas gubernamentales consideradas ineficientes: La nueva lógica del proyecto nacional requiere que el papel del Estado, como productor, disminuya drásticamente, que la intervención privada aumente en la misma medida en que disminuya la intervención estatal.

El modelo económico neoliberal que ha implantado el gobierno mexicano desde 1982, obedece a la necesidad de los grupos capitalistas por reactivar un proceso de acumulación donde la ganancia resulte ser la garantía de una elevada estabilidad económica y por tanto una estabilidad política para el país. Se debe refuncionalizar el papel del Estado para enfrentar los retos de una mayor productividad; planteamiento central que consiste en que la lógica neoliberal no excluye del todo al Estado de su participación en la economía, lo que busca, es redefinir su papel dentro de la esfera productiva con el fin de restringir su función económica y abrir o dejar espacios para que el sector empresarial pueda ampliar su área de acumulación de capital.

El neoliberalismo le apuesta a un Estado antipopular, que con sus medidas verticalistas de modernización a toda costa ha provocado fuertes costos sociales; mayor pobreza y marginación, caída drástica de los ingresos, elevadas tasas de desempleo, desmantelamiento de la planta productiva, desaparición de leyes sociales, modificación de artículos Constitucionales y cancelación del sindicalismo.

El neoliberalismo como política económica, surge en un momento de crisis económica en donde existe la necesidad social de superar esquemas de producción, circulación y consumo, ya obsoletos e infuncionales para la dinámica del equilibrio social. Dejar atrás esos esquemas caducos, también se conoce como el proceso de modernización global, reestructuración económica, reconversión industrial, cambio estructural. El modelo económico-neoliberal, somete al Estado a un proceso de transición de una fase de gestión gubernamental intervencionista, a otra de gestión limitada y desreguladora (neoliberal).

En México la presencia de un Estado autoritario se fortalece en el gobierno de Miguel de la Madrid, cuando fue evidente la imposibilidad del Estado para inducir el crecimiento económico con estabilidad y permanencia. Reconociendo esta imposibilidad el Estado da cabida a fórmulas de gestión que incorporaban mecanismos de mercado como principal estrategia para el desarrollo de la economía. Según la apreciación Salinista respecto a la reforma del Estado: "... la mayoría de las reformas de nuestra revolución han agotado sus efectos, y no son ya la garantía del nuevo desarrollo que exige el País. Debemos, por ello, introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de relación política".¹³

Hoy el proyecto estatal de reforma interna obedece más a las expectativas de modelo económico neoliberal, en vez de cumplir con perspectivas de la población respecto a disponer de un Estado de derecho justo, democrático y representativo.

¹³ RIVERA Trejo, Arturo. Neoliberalismo y refuncionalización del Estado Mexicano, Memorias del Seminario en Zacatecas (documento extraído vía Internet).

En realidad las condiciones que se implantaron en el gobierno de Salinas se efectuaron con base a la reforma del Estado y de la dominación de clases. Se debe hacer frente a las contradicciones y resistencias al interior del aparato estatal y de las distintas fracciones de la burguesía, que no terminan de ponerse de acuerdo en como reorganizar al País. Si bien Salinas buscó por todos los medios iniciar una reforma del Estado, el problema es que casi se convirtió en proyecto personal o de grupo, es decir, trascender su poder político mas allá del sexenio. Se pretendía un presidencialismo cada vez mas revitalizado ante un partido de Estado en plena liquidación, pero en el contexto de un modelo económico-neoliberal que exige un Estado cada vez más limitado en su intervención y gestión económico-social Este modelo lo que requiere es un Estado que se inserte en la globalización económica específicamente, que se incorpore a los tres grandes procesos que dan caracterización a la economía mundial:

- ◆ El sistema monetario internacional;
- ◆ La división internacional del trabajo y;
- ◆ El comercio mundial de mercancías y fuerza de trabajo.

El Estado, ahora, deberá tener capacidad en estos tres terrenos para actuar dentro de un capitalismo más competitivo, para ello, se requiere conformar y consolidar un Estado liberal que supere y deje atrás el Estado benefactor que estuvo ligado a un ciclo de expansión y crecimiento económico excepcional que se registró en el periodo de posguerra que proporcionaron en la mayoría de las economías una etapa de larga estabilidad.

La estrategia Zedillista consiste en defender una vinculación estructural entre Estado y el partido en el poder, como la única manera de dar continuidad a un modelo económico neoliberal que reclaman los intereses de grupos transnacionales y monopólicos

con mayor poder en el País. Puede coincidir un proyecto de reforma del Estado que implícitamente conlleva una transición a la democracia con un proyecto económico autoritario que reclama un Estado de mercado y no un Estado representativo de la vocación nacionalista que derivaron de los principios de la Revolución Mexicana y que en el discurso del Estado mexicano ya desaparecieron desde hace 14 años en que dio inicio en el País la política neoliberal.

La crisis de poder por la que atraviesa el Estado mexicano, le obliga a ser más centralizado. No se puede garantizar un Estado legítimo que somete a millones de mexicanos a la pobreza y al hambre. La aplicación del neoliberalismo se ha traducido en políticas de privatización de empresas públicas, eliminación de subsidios, desregulación de la actividad económica, apertura a la inversión extranjera y a la competencia externa, con ésta corriente de moda las nuevas generaciones de mexicanos no conocen ni han vivido el desarrollo económico; esto es debido a que se han olvidado del ejercicio pleno de sus derechos políticos agobiados por sus carencias.

Se le debe dar importancia al definir estrategias de desarrollo que superen las limitaciones del proyecto neoliberal mediante el impulso de un modelo alternativo de desarrollo, que tenga mayor validez, permanencia y equidad social; el modelo alternativo debiera establecer una nueva estrategia de desarrollo que se base en la ampliación y fortalecimiento del mercado interno, la distribución equitativa del ingreso y el fomento al empleo; que promueva la articulación, integración y desarrollo de los sectores productivos y modifique los desequilibrios sectoriales y regionales.

El nuevo equipo gobernante y su proyecto quieren un País competitivo con el comercio internacional, con un Estado que tienda hacia el adelgazamiento y que busca desaparecer los compromisos explícitos del pacto social que surgió de la postrevolución. Debemos reconocer que la aplicación de esta medida de corte neoliberal muy poco han podido hacer en favor del desarrollo social, así lo demuestran los signos persistentes más evidentes de la crisis: el estancamiento e incluso el retroceso del desarrollo económico y consecuencia del bienestar social de muy amplios sectores de la población, un gigantesco endeudamiento interno y externo, altas tasas de inflación, graves desajustes financieros y acusados movimientos especulativos.

La historia de los Ferrocarriles Nacionales de México muestra que en la eficiencia de una empresa un elemento decisivo es la manera en que es administrada, la tecnología es importante; la política estatal es fundamental y más aun por tratarse de una empresa del sector paraestatal; pero lo que es claro es el hecho de que una empresa pase a manos privadas no garantiza su eficiencia y rentabilidad.

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

C O N C L U S I O N E S

La privatización en México se ha convertido en un tema de revisión obligatoria en los procesos políticos, económicos y sociales que pretenden dotar de una mayor capacidad de respuesta al Estado y sobre todo una mayor certidumbre de más largo plazo para la sociedad respecto de las políticas públicas.

Si bien es cierto las tendencias actuales de la administración pública federal en México se han orientado a la generación de proyectos, en los cuales se ha permitido la inversión privada y extranjera en sectores que por su naturaleza hasta hace algunos años era impensable dicha financiación y que, sin embargo, ahora aparecen como rubros que con toda naturalidad se abordan desde el lado gubernamental asociados con el sector privado nacional y extranjero para propiciar esquemas de desarrollo.

Lo que hoy esta a debate teórico-político es conveniencia o inconveniencia de que el Estado asuma un papel activo como productor o regulador para moderar los desequilibrios económicos y las desigualdades sociales generadas por las libres fuerzas del mercado.

La privatización del servicio ferroviario en nuestro país debe verse bajo este contexto, dado que es un tema que ha tomado auge en los últimos tiempos y más aún porque forma parte de las tendencias en el papel del Estado y de sus políticas implantadas

por los tres últimos sexenios y dado este asunto involucra conjuntamente al Estado y a la sociedad.

Teóricamente hablando el Estado es visto como un todo universal que va desde la sociedad misma hasta la esfera política, cuenta con poder de mando y soberano, es un ente importante que merece atención por el papel preponderante que juega en todo este acontecer político, económico y social.

Entre los elementos, aquí estudiados, que le sirven de apoyo y que forman parte de él se encuentra la administración pública y al sector público; la primera puede ser vista como la institución de organización en la toma de decisiones; mientras que el segundo elemento es aquel que se encuentra conformado por empresas para apoyo en el ejercicio y desarrollo del propio Estado; apoyo en el sentido de hacer valer su poder y mantener su soberanía como autor y rector.

Por mucho tiempo el sector paraestatal aunado a la administración pública formó un Estado fuerte en tanto que se incrementó su participación en la economía; originándose el Estado de bienestar que se dio con la intervención total en la economía bajo el objetivo de disminuir el desempleo, aumentar la producción y solucionar los problemas que aquejaban a la sociedad, así como el de proveer de bienes y servicios a la sociedad. Al mismo tiempo que se solucionaban los problemas, se gestaron las causas que posteriormente lo conducirían a una crisis en su forma de administrar la vida social, debido a que se multiplicó la actividad de la administración pública hasta llegar a un tope estructural dado por el agotamiento del sistema centralizado y burocratizado.

La desenfrenada expansión estatal fue lo que condujo a la ineficiencia económica en las actividades productivas del sector público, así como a la rápida expansión de la burocracia; pronto las demandas sociales y las presiones políticas aumentaron, la situación se volvió insostenible y se empezó a intentar replantear al Estado, es decir reformarlo en todos sus ámbitos con el fin de hacerlo productivo. En el sexenio de Miguel de la Madrid se da un giro a las políticas que regían al Estado, inicia su "adelgazamiento" y se promueven políticas ya establecidas, retomándolas bajo el enfoque de políticas públicas facilitando la toma de decisiones para el mejor porvenir del Estado mismo; estas políticas se dan como una propuesta intelectual político-administrativa, e inducen a una decisión formal caracterizada por una conducta o por una actuación consistente.

Posteriormente durante el sexenio de Salinas de Gortari y del ahora presidente constitucional -Ernesto Zedillo-, se trata de seguir con la línea ya trazada. Se inician procesos de desincorporación estatal de un gran número de empresas, y aunado a ello, se dan del mismo modo privatizaciones de empresas prioritarias, para después seguir con las que en algún tiempo se consideraron estratégicas (Ferrocarriles Nacionales de México, por ejemplo).

El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México es parte del fortalecimiento del Poder Ejecutivo, en virtud de que éste se ha dado como el único camino para que el Estado desempeñe su papel. En la medida que México se moderniza el proceso de su desarrollo exige la continua conformación de modelos políticos a su propia realidad.

Es palpable entonces, que el Estado requiere de dichas políticas públicas para la aplicación de sus lineamientos; ciertamente

estás ya han sido utilizadas por los últimos tres sexenios. Teóricamente, las políticas públicas se usan para referirse a las orientaciones o directrices de un gobierno sobre un asunto o campo para alcanzar un fin determinado; la aplicación de estas comprende al conjunto de actividades de carácter estratégico que realiza el gobierno para promover el desarrollo socioeconómico del país partiendo del análisis del proceso. Estas políticas públicas deben ser específicas para cada problema que se esta tratando, su diseño debe estar en función de cuidadosos cálculos de gasto público, estimaciones de costo-beneficio en las decisiones, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, además deben ser susceptibles de fundamento legal, es decir, debe existir un apoyo político con viabilidad administrativa y racionalidad económica; este es el modelo real de como debieran ser las políticas. En la práctica la situación cambia, el análisis de políticas públicas no se da como un recetario o un manual de procedimientos que se debe cumplir al pie de la letra; existe un compromiso en su implementación, pero ello no significa que se cumpla paso a paso; en el caso de la privatización del servicio ferroviario se establecieron lineamientos que se ajustaran al diseño teórico de las políticas públicas, es decir, se dieron cambios que permitieron tener un sustento tanto económico, como político, se pensó en el costo-beneficio en materia laboral y de la sociedad misma.

Una de las políticas que los últimos sexenios han hecho suya es la desincorporación de empresas a cargo del Estado, que es vista como la venta de capital social o una liquidación basándose en necesidades financieras justificadas o inexcusables, así como el fortalecimiento de las finanzas públicas, entre muchas otras justificaciones. De entre las modalidades de la desincorporación encontramos la privatización, que de acuerdo a lo reflexionado durante la investigación, va más allá de la simple venta de

activos o la transferencia de lo público a lo privado. Es también un ceder del poder y de la soberanía misma, lo que implica reflexionar si es conveniente pasar de un sistema de producción y distribución altamente intervenido por el gobierno a otro sistema menos intervenido y de mercado.

La privatización es un tema que ha tomado auge en los últimos sexenios. Nuestra economía cada vez más se encuentra inmersa en un sistema de mercado al cien por ciento, pareciera ser que la única solución para México es precisamente envolverlo en este sistema de competencia comercial y "modernización". La privatización del servicio ferroviario es una prueba palpable de lo que ello significa. Si bien es cierto los ferrocarriles han jugado un papel preponderante en la economía del País, México vio florecer este rubro y ahora lo ve decaer, ferrocarriles adquirió una dimensión social en donde se congregaron comerciantes, industriales, etc., adquiriendo así gran importancia dentro del desarrollo e industrialización del País, pronto dejó de ser ese gran transporte que auguraba futuro; el ferrocarril apoyó a los procesos de expansión industrial y de ubicación de actividades económicas, de igual manera sustentó el funcionamiento de grandes empresas, principalmente públicas (siderúrgica, cemento, fertilizantes, ingenios, plantas, termoeléctricas, Comisión Federal de Electricidad, etc.), con tarifas subsidiadas y fue, quizá, esto lo que lo condujo hasta donde ahora se encuentra. Esto se tradujo en pérdida de ingresos y de mercado, disminución en la productividad, deficiente calidad en los servicios ofrecidos y una consecuente pérdida de competitividad e incapacidad para captar volúmenes de carga no tradicional y de alta rentabilidad para la empresa.

Actualmente en México la política ha girado completamente en torno a la privatización de las instituciones que hasta ahora

habían sido administradas por el Estado, en el curso de los últimos años se han gestado cambios importantes en la economía mexicana, poco a poco se ha cedido el paso a un modelo de desarrollo sustentado en la creciente integración del aparato productivo nacional.

Hoy en día, este aparato de productividad es medido por criterios de eficiencia y rentabilidad y se sustenta en servicios modernos de infraestructura, debido a ello la baja participación de los ferrocarriles mexicanos en el mercado de transporte así como las necesidades de modernización de la estructura productiva del País, han colocado en primer plano la imperiosa necesidad de modernizar y reorganizar a los ferrocarriles mexicanos, permitiendo la inversión privada nacional y extranjera. Esto fue posible con la modificación del artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto, con la finalidad de tener un sistema más seguro, eficiente y competitivo que fomente la competencia dentro del sector y promueva el desarrollo del transporte multimodal.

Este proceso en el que se encuentran inmersos los ferrocarriles es un proceso delicado. Son muchos los factores que están en juego: la soberanía del país, excesivo adelgazamiento del Estado, intercambio comercial, integración económica, generación de monopolios, condiciones laborales, fuentes de trabajo, etc., hasta la rectoría del país en los Ferrocarriles Nacionales de México debe analizarse.

La privatización del servicio ferroviario trajo consigo cambios que se hicieron necesarios para llevar a cabo su concesionamiento. Es decir, se instrumentaron varias modificaciones, como la reforma al artículo 28 Constitucional, la aprobación de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, los Lineamientos Generales para la Apertura a la Inversión en el

Sistema Ferroviario Mexicano y el Reglamento del Servicio Ferroviario.

La privatización de este servicio y la concesión de sus vías a inversionistas privados puede ser la ruta a la competitividad; pero también pueden generarse grandes monopolios, el panorama es incierto, es pronto vislumbrar lo que ocurrirá. Lo que si es cierto es que la iniciativa privada y, más aún, la inversión extranjera, no son garantía de productividad y mejora para México.

Los Ferrocarriles Nacionales de México pueden mejorar sustancialmente los servicios que prestan, han contado en el reciente pasado con exceso de burocracia, así como de corrupción y, además, con un sindicato poderoso. Es cierto que existen deficiencias dentro de la empresa, su problema radicó en contratar a la gente sólo por el hecho de contratar; es muy común encontrar en instituciones de este tipo una duplicidad de puestos y crear plazas innecesarias originado una mala inversión. La empresa se encuentra viciada, no se puede seguir así, llegó el momento de cambiar y es una lástima que las cosas se den de este modo, es triste ver como termina una empresa que en algún tiempo resultó de gran importancia, debemos reconocer que ninguna estrategia de reforma de Estado podrá dar resultados efectivos ante un problema de esta magnitud como lo es el gran deterioro y la corrupción que se suscitó.

Es válido privatizar, pero no por la privatización misma, sino por ser ésta el medio para alcanzar una mayor competencia entre las empresas, competencia que es imprescindible para la efectividad y ésta a su vez dará como resultado el crecimiento y el desarrollo del País.

Ahora bien, la privatización del servicio ferroviario no garantiza ninguna de las premisas, pensar que es y será lo mejor es no querer pensar, suena muy bien lo que fuentes oficiales gritan a voces "México se encuentra en una globalización e integración mundial" pero qué tanto van a formar parte los mexicanos en esa integración; primero fue la Banca, después Telmex, la petroquímica básica y ahora el servicio ferroviario. ¿Qué pretende el equipo en el poder?, es válido pensar que pronto los particulares y la inversión extranjera tendrán derechos como inversionistas y luego entonces, dónde queda nuestra independencia y legitimidad, acaso también nuestra economía debe depender de la inversión extranjera, por que resulta sencillo entender que esta inversión extranjera es buena debido a que eso genera más fuentes de trabajo, por que eso permite integrar a México en un ámbito de competencia, originándose así eficiencia y eficacia para la economía misma, pero y ¿es cierto que los mexicanos nos integraremos a este sistema, quiénes son finalmente los que se salvan ante una competencia de esta índole?, porque lo pequeños empresarios es de dudarse.

El Estado se encuentra, ahora, en los difíciles tramos iniciales de una nueva vertiente democratizadora, en estas condiciones los frágiles experimentos de transición democrática deben responder a una explosión de demandas que se han originado con las privaciones sufridas por las grandes mayorías nacionales. Como es sabido los resultados de estos ensayos no han tenido éxito desde el punto de vista de la justicia y la equidad social ante el fracaso del mal llamado neoliberalismo, no son pocos los que se preguntan por la conveniencia de llevar a cabo las privatizaciones que restan, entre las cuales destaca la de Ferrocarriles Nacionales de México, ¿quién se beneficia con las privatizaciones?, se debe dar importancia al definir estrategias

de desarrollo que superen las limitaciones del proyecto neoliberal, mediante el impulso de un modelo alternativo de desarrollo, que tenga mayor validez, permanencia y equidad social; el modelo alternativo debiera establecer una nueva estrategia de desarrollo que se base en la ampliación y fortalecimiento del mercado interno, acumulación de la riqueza interna, distribución equitativa del ingreso y el fomento al empleo; que promueva la articulación, integración y desarrollo de los sectores productivos y modifique los desequilibrios regionales, no debemos preocuparnos por redimensionar al Estado sino por redefinir su función y reinterpretar su papel a la luz de nuestro tiempo; tiempo cambiante tanto económica como políticamente; tiempos en los que un partido de oposición ha logrado mayoría y que tal vez esto aunado a la desaparición de líderes laborales genere cambios; si bien es cierto el PRD se opuso rotundamente a la privatización de los Ferrocarriles Nacionales y quizá eso logre que los escenarios se desarrollen de manera satisfactoria para el país y no se de cómo una venta de "garage" como en algún tiempo lo afirmaron.

Es importante destacar que el tema aquí expuesto no agota el estudio sobre el Estado y su forma de regir la economía, si bien es cierto la realidad nacional no aborda el fenómeno de la privatización en su esfera política y económica. El estudio realizado en la presente tesis trata de dar un panorama general del proceso de privatización de los Ferrocarriles Nacionales de México; no todo está dicho, quedan muchas cosas por resolverse y quizá salten más preguntas que tal vez no serán discutidas a corto plazo.

B I B L I O G R A F Í A
G E N E R A L

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

----- "Breve Reseña Histórica de los Ferrocarriles Mexicanos", Ed. FNM/GCS, México, mayo de 1987.

ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del derecho administrativo, Ed. Porrúa, México, 1985, 897 p.

AGUILAR Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado", En Revista del Colegio de Administración Pública, No. 4, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, octubre de 1990, pp 233-255.

AGUILAR Villanueva, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Ed. Porrúa, México, 1993, 285 p.

ALTAVER, Elmar. "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado social?", en Revista de Estudios Políticos, No. 3, Ed. Nueva Época, México, diciembre de 1986, pp 42-48.

ANDRADE Sánchez, Eduardo. La intervención del Estado en la Economía, Ed. UNAM, México, 1986, 33 p.

AYALA Espino, José Luis. Límites del Mercado. límites del Estado. Ensayo sobre economía política del Estado, Ed. INAP (Premio INAP 1991), México, 1991, 201 p.

BAUTISTA Pomeroy, Jaime. "El neoliberalismo económico ¿un retroceso?. En Revista Latinoamericana de Economía "Problemas del desarrollo económico". Vol. XXII, Núm. 84, Ed. IIE-UNAM, México, Enero-Marzo 1991. pp. 45-62.

BELTRAN, Miguel. "EL policy analysis como instrumento de valoración de la acción pública", En Revista de Estudios Políticos, No. 56, Ed. Nueva Época, México, abril-junio de 1987, pp 65-75.

BORÓN, Atilio. "Estado Asistencialista, Neoliberalismo y Democracia en América Latina". Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, Ed. INAP, México, 1991, pp. 33-44.

CARDOZO Brum, Miriam y ESTESO M. Roberto L. "Análisis del proceso de las políticas públicas: el caso de la política científica y tecnológica en México en la década de los setenta" En Documentos de trabajo Núm. 7, Serie de Administración Pública, CIDE, México 1982, 25 p.

COBB, Roger y ELDEN, Charles. Participación en la política americana: La dinámica de la estructuración de la Agenda, México, Ed. Noema 1986, 244 p.

COINTREAU, Edouard. Privatización: El arte y los métodos, Ed. Unión, Madrid, 1986, 183 p.

CORDOVA, Arnaldo. La formación del poder político en México, Ed. Serie Popular Era, México, 1984, 77 p.

CROZIER, Michael. El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad. Obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto. Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina, Ed. INAP, México, 1991, pp. 27-32.

DÍAZ Vazquez, Martín de Jesús. "La Política Pública en el ámbito de la Administración en México", En Revista Paradigma, Ed. ENEP Acatlán-UNAM, septiembre de 1994.

DONAHUE, John. "La Decisión de privatizar: fines públicos, medios privados". Ed. PAIDOS, México, 1992, 366 p.

FARFAN, Guillermo. "Capital, Trabajo y Estado de Bienestar en el capitalismo avanzado". En Testimonios de la crisis, No. 2, La crisis del Estado de Bienestar, Ed. Siglo XXI, UNAM, México, 1988.

FRANCO Aguilera, Hintelholher. La Gerencia Social: Una tecnología para mejorar la capacidad de Gobierno (Tesina), FCBYS-UNAM, Cd. Universitaria, México, 1995, 37 p.

GUERRERO, Omar. "El Estado majestuoso ante la privatización". En Revista del Colegio, año II, No. 3, México, julio de 1990, pp 145-167.

GUERRERO, Omar. El Estado y la Administración Pública en México: Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en Retrospección y Prospectiva, Ed. INAP, México, 1989, 812 p.

GUTIERREZ Garza, Estela. La crisis del Estado de Bienestar, Ed. Siglo XXI, México, 1988, 222 p.

HANKE, Steve. Privatización y Desarrollo, Ed. Trillas, México, 1991, 239 p.

IBARRA, David. Privatización y otras expresiones entre Estado y Mercado en América Latina, Ed. UNAM, México, 1990, 74 p.

KAMERMAN, Sheila B., Kahn, Alfred J. La privatización y el Estado Benefactor, Ed. FCE, México, 1993, 317 p.

KLISBERG, Bernardo, ¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas, Ed. FCE, México, 1989, 135 p.

KLISBERG, Bernardo, "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa", en Memorias del INAP, II Seminario Internacional, México, 1991, pp 11-31.

KUNTZ Ficker, Sandra y Paolo Riguzzi. Ferrocarriles y Vida Económica en México (1850-1950). Del surgimiento tardío al decaimiento precoz, Ed. El Colegio Mexiquense/FNM/Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, 383 p.

LASSWELL, Harold. "La Concepción Emergente de las Ciencias de las Políticas Colectivas. En revista de Estudios Políticos. No. 5, Ed. FCP y S-UNAM, México, 1991, pp 123-139.

MARTÍNEZ Silva, Mario (Coord.). Diccionario de política y Administración Pública, Tomo 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1993, 595 p.

MIRANDA Hernández, Juan Carlos. El Ferrocarril en el mercado de transporte terrestre, en documentos de trabajo del diplomado en Transporte Ferroviario, FNM-UNAM, 1996.

MIRANDA Hernández, Juan Carlos. Situación Actual de los Ferrocarriles Mexicanos, FNM, México, julio de 1996, 34 p.

OFFE, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar, Ed. Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990, 230 p.

ORTIZ Hernan, Sergio. "Principales acontecimientos Ferroviarios en México, 1833-1988: Una cronología", en Memorias del 1er. y 2do. encuentro de investigadores del Ferrocarril, Museo Nacional de los Ferrocarriles Mexicanos, Puebla, noviembre 1994.

PABLO De, Luis. "Transformación en Nacionales de México", en Revista de la ALAF, No. 61 Argentina, octubre de 1996, pp 12-17.

PARRA Domínguez, Elia. "Ferrocarriles: Un tranvía llamado Privatización" en Revista Expansión, México, mayo 22 de 1996, pp 24-44.

PICO, Josep. Teoría sobre el Estado de Bienestar, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1987, 156 p.

Real Academia Española. Nuevo diccionario de la lengua Española, Tomo I, Ed. Madrid, México, 1984.

REBOLLEDO, Juan. La reforma del Estado en México, Ed. FCE, México, 1993, 272 p.

REBOLLO López, Alvaro. "La Política Pública de la desincorporación de entidades paraestatales" en Revista de Administración Pública, No.84, Ed. INAP, México, pp 145-159.

REYES Heróles, Federico. Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado Contemporáneo, Ed. UNAM, México, 1989, 102 p.

RIVERA Trejo, Arturo. Neoliberalismo y refuncionalización del Estado Mexicano", en Memorias del Seminario en Zacatecas.

ROGOZINSKI, Jacques. La privatización de empresas Paraestatales, Ed. FCE, México, 1993, 206 p.

SAVAS E.S. "Privatización: La clave de un mejor gobierno, Ed. Gernika, México, 1989, 431 p.

SECOGEF. La Administración contemporánea en México, Ed. FCE, México, 1993, 253 p.

SECOGEF-SHCP. Desincorporación de entidades Paraestatales, información básica de los procesos del Irc. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, Ed. FCE, México, 1994, 607 p.

SERRA Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo 1, Ed. Porrúa, México, 1988, 839 p.

SHIRLEY, Mary. "Desincorporación de empresas estatales en países en Desarrollo", en Empresa Pública, Vol. 2, No. 2, Ed. INAP, México, octubre de 1986 pp.41-61.

-----Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Memorias, XXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, El Salvador, julio 10 al 13 de 1995.

SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, INAP, Madrid, 1989, 184 p.

TAMAYO, Jorge. "El Redimensionamiento de las Empresas Paraestatales". Seminario Internacional. Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina. México, 1991, pp 85-91.

TAMAYO, Jorge. Programa para la reorganización integral y modernización de los Ferrocarriles Nacionales de México 1994-2000, FNM, México, 1994.

UVALLE Berrones, Ricardo "Nueva racionalidad del Estado Mexicano, En Revista del Colegio, México, pp 169-193.

UVALLE Berrones, Ricardo. "Objetivo y Alcance de la Gerencia Pública", En Revista del IAPEM, No. 9, IAPEM, México, enero-marzo 1991, pp. 85-116.

UVALLE Berrones, Ricardo. La teoría de la Razón del Estado y la Administración Pública, Ed. Plaza y Valdés, México, 1992, 323 p.

PERIÓDICOS Y ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS CONSULTADOS

ALONSO, Francisco. "Neoliberalismo, antesala del Socialismo", en periódico Excélsior, 8 de mayo de 1996, pp 10.

ANDA D, Gustavo. "De Altura". en periódico El Herald de México, 22 de febrero de 1996, pp 4.

BOLIVAR Espinoza, Augusto. " Después del estado de Bienestar", en periódico El Nacional, México, 7 de junio de 1990, pp 14.

FERNÁNDEZ, John Saxe. "Privatización y Soberanía Nacional, en periódico Excélsior, 12 de diciembre de 1995, pp 6.

MORA, Gustavo. "A mi manera", en periódico El Herald de México, 4 de diciembre de 1995, pp 3.

PABLO DE, Luis. "La Reestructuración de los Ferrocarriles", en periódico el Financiero, 31 de enero de 1997, pp 15.

El Financiero, 28 de febrero de 1996, pp 10.

El Financiero, 4 de diciembre de 1995, pp 2.

El Financiero, 5 de enero de 1996, pp 54.

El Nacional, 29 de diciembre de 1995, pp 1.

El Nacional, 4 de febrero de 1996, pp 6.

El Sol de México, 16 de enero de 1996, pp 7.

Excélsior, 3 de diciembre de 1995, pp 4, Secc. A.

Universal 14 de febrero de 1995, pp. 6.

Uno más Uno, 3 de diciembre de 1995, pp 10.

DOCUMENTOS OFICIALES

Comité de Reestructuración del Sistema Ferroviario Mexicano. "Apertura a la Inversión en el Sistema Ferroviario Mexicano", Ed. FNM-SCT, México, noviembre de 1995

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, México, 1994.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de noviembre de 1995.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de agosto de 1996.

Diario Oficial de la Federación, México, 2 de marzo de 1995.

Diario Oficial de la Federación, México, 3 de febrero de 1997.

Diario Oficial de la Federación, México, 7 de marzo de 1997.

Diario Oficial de la Federación, México, 9 de agosto de 1996.

Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, Ed. FNM/GCS, México, junio 1995, 64 p.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000.

Reglamento del Servicio Ferroviario, Ed. FNM/GCS, México, octubre de 1996, 71 p.

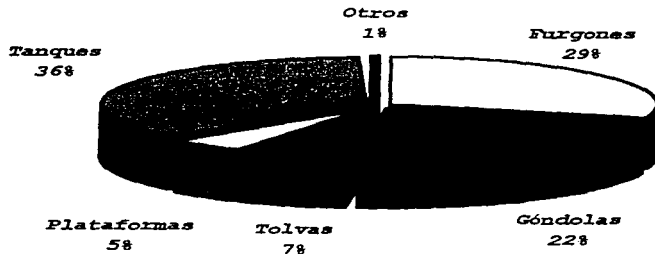
Serie Estadísticas 1995 de los Ferrocarriles Nacionales de México, FNM, México, 60 p.

A N E X O S

Anexo 1

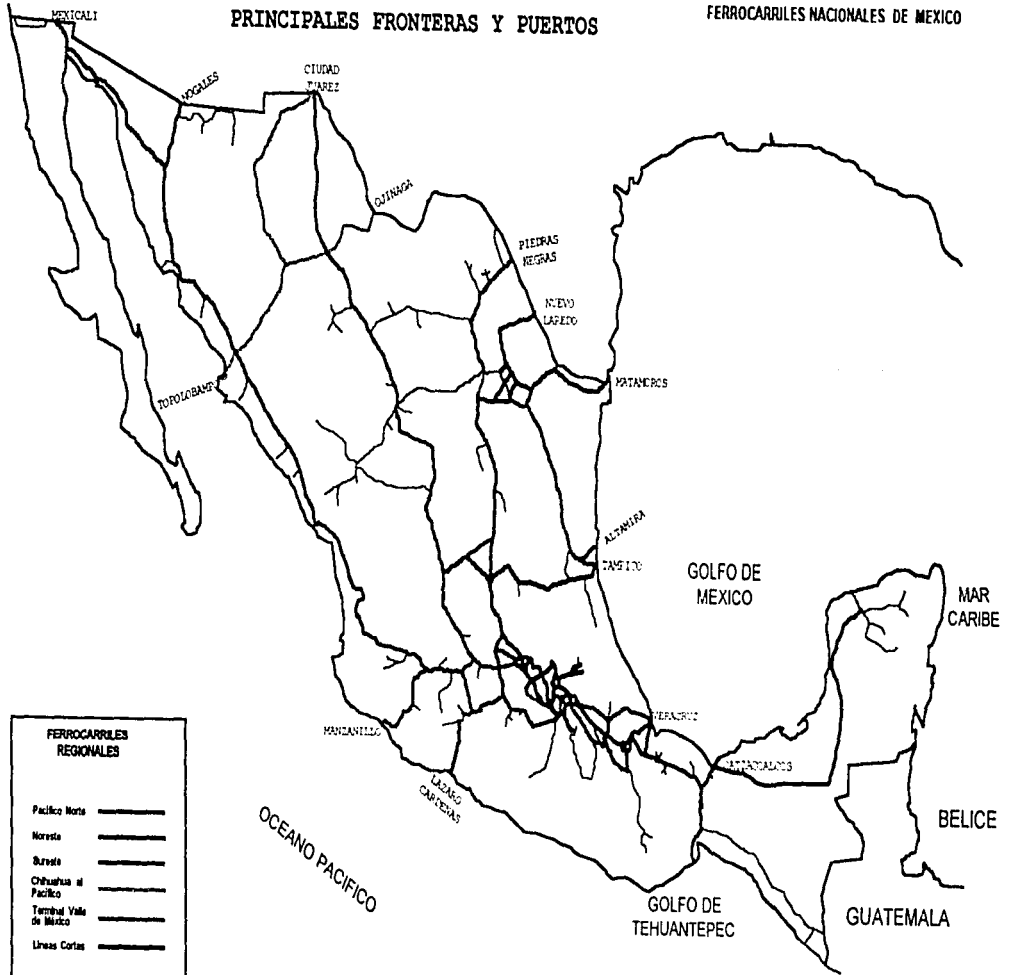
GRÁFICA CON LOS DATOS DEL EQUIPO EN 1995

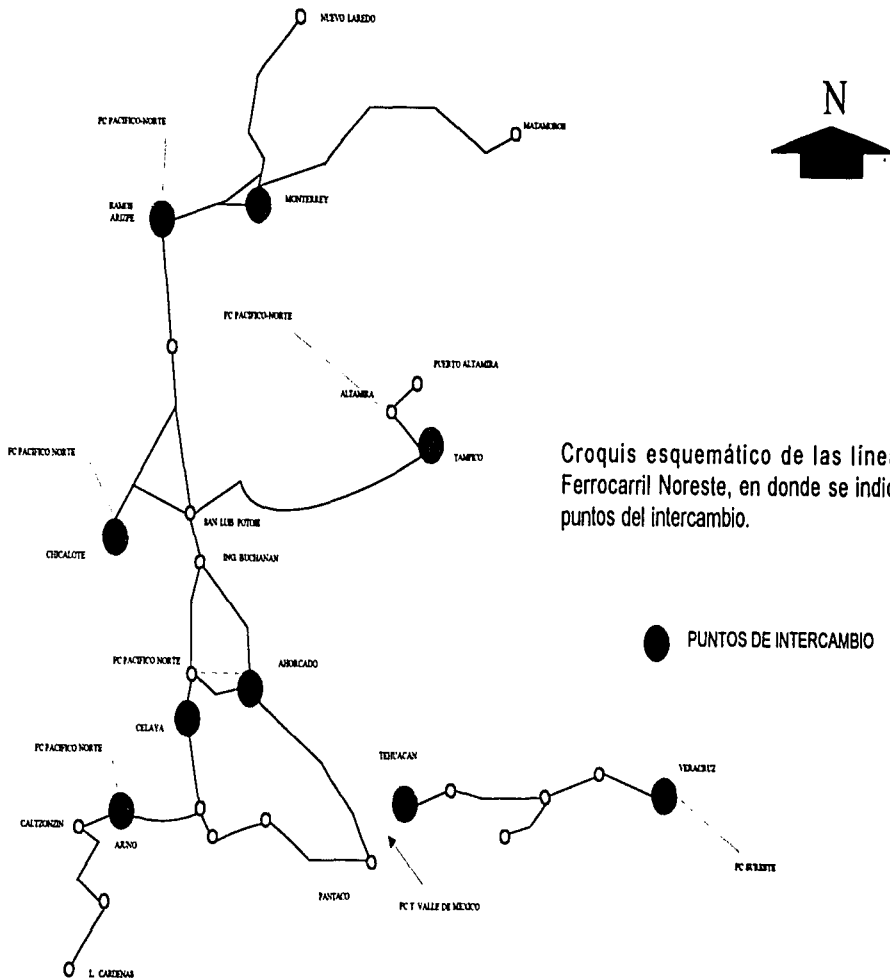
Tipo de equipo	Unidades
Furgones	10,559
Góndolas	7,944
Tolvas	2,431
Plataformas	1,630
Tanques	1,303
Jaulas	105
Refrigeradores	74
Racks	50
Flota operable	24,096
Equipo en reparación	6,760
Equipo en condenación	4,186
Total	35,042



Fuente: Series Estadísticas 1995. Ferrocarriles Nacionales de México, agosto 1995, pág. 17.

PRINCIPALES FRONTERAS Y PUERTOS

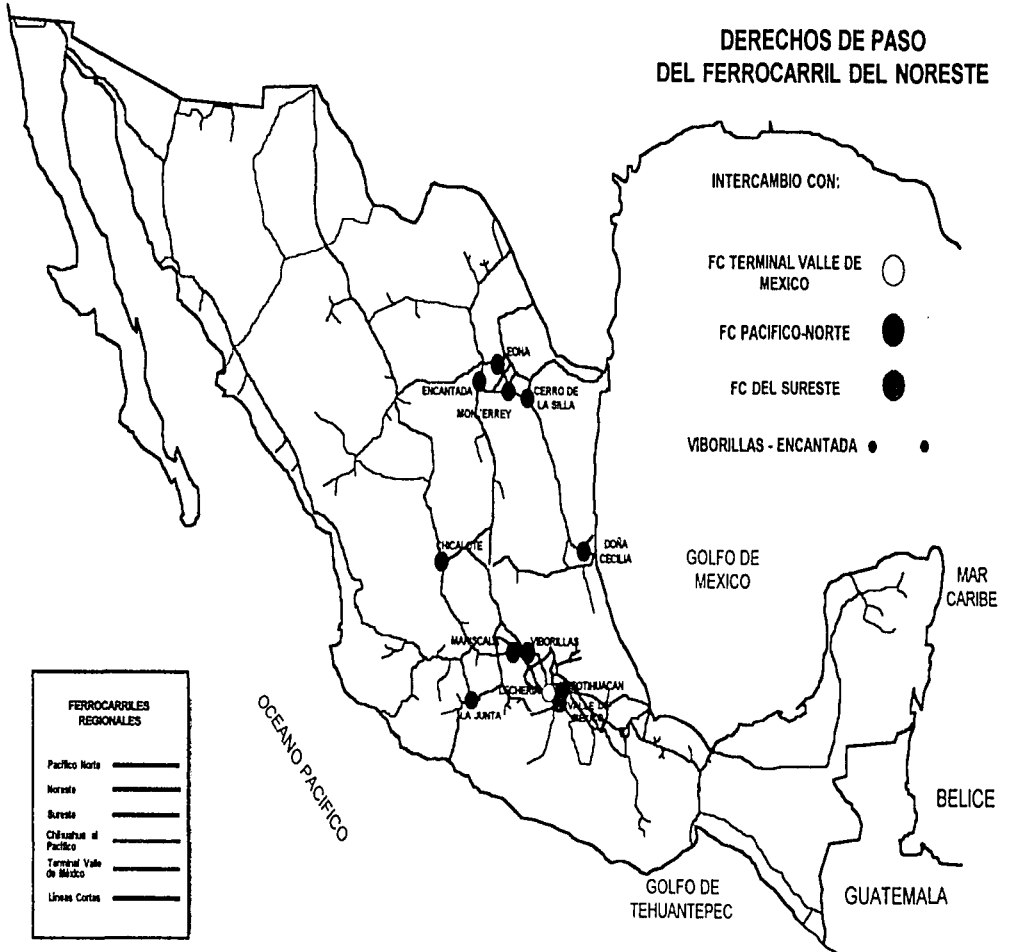




Croquis esquemático de las líneas del Ferrocarril Noreste, en donde se indican los puntos del intercambio.

● PUNTOS DE INTERCAMBIO

DERECHOS DE PASO DEL FERROCARRIL DEL NORESTE



**DERECHOS DE PASO
DEL FERROCARRIL PACIFICO NORTE**

INTERCAMBIO CON:

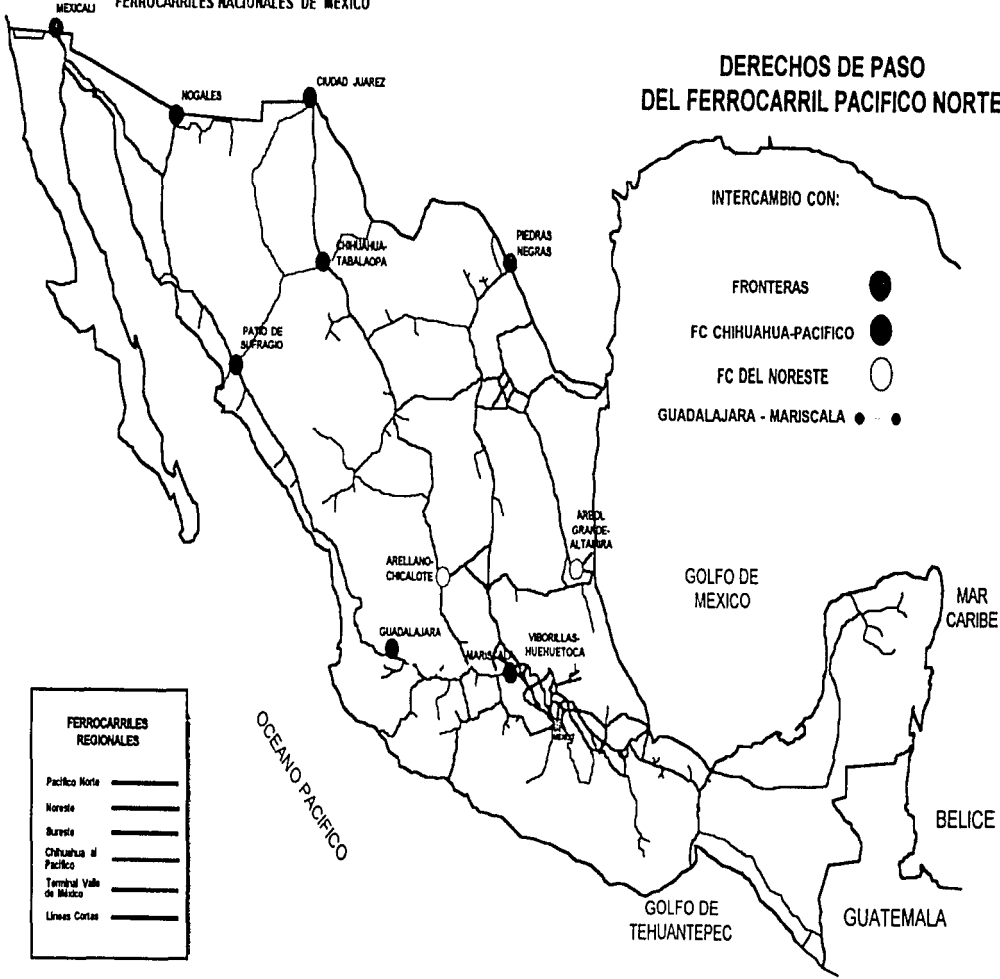
FRONTERAS ●

FC CHIHUAHUA-PACIFICO ●

FC DEL NORESTE ○

GUADALAJARA - MARISCALA ● - ●

FERROCARRILES REGIONALES	
Pacífico Norte	—————
Noreste	—————
Bureste	—————
Chihuahua al Pacífico	—————
Terminal Valle de México	—————
Lineas Cortas	—————



DERECHOS DE PASO DEL FERROCARRIL PACIFICO NORTE

INTERCAMBIO CON:

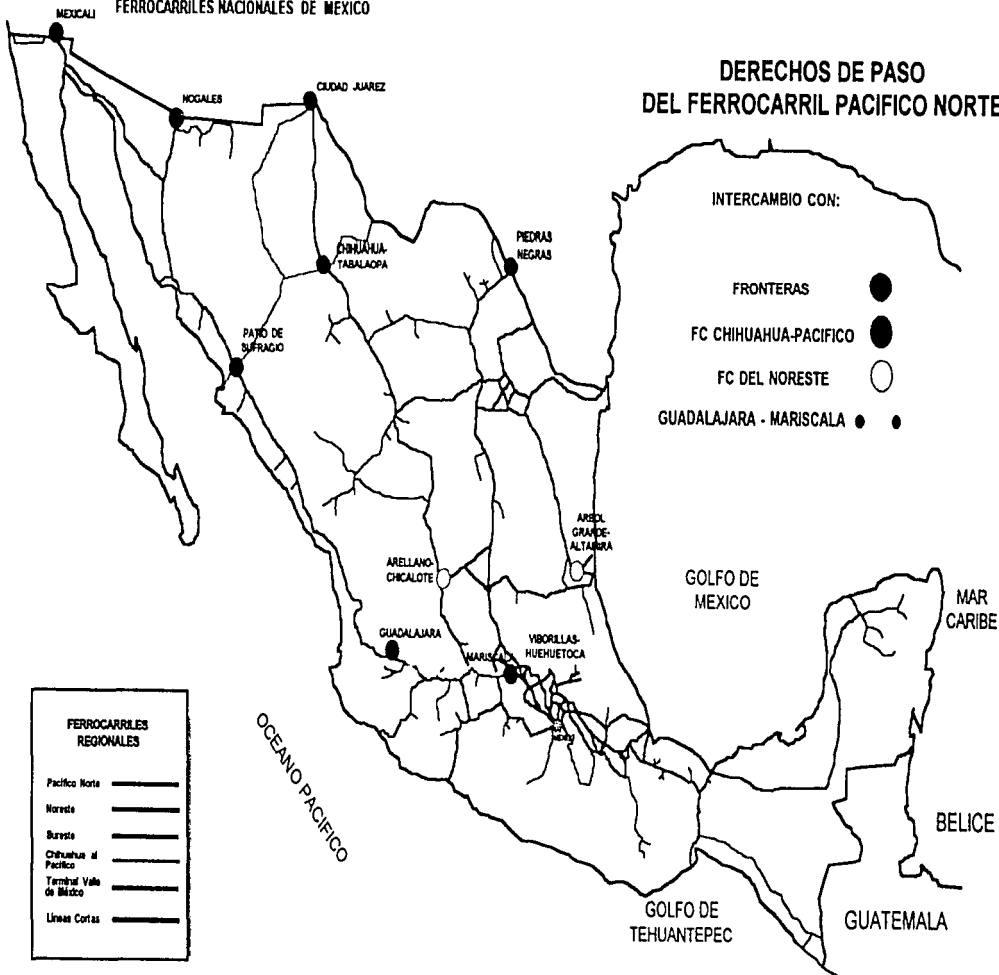
FRONTERAS ●

FC CHIHUAHUA-PACIFICO ●

FC DEL NORESTE ○

GUADALAJARA - MARISCALA ● ●

FERROCARRILES REGIONALES	
Pacifico Norte	—————
Noreste	—————
Burata	—————
Chihuahua al Pacifico	—————
Tampón Valle de México	—————
Líneas Cortas	—————



DERECHOS DE PASO DEL FERROCARRIL DEL SURESTE

INTERCAMBIO CON:

FC TERMINAL VALLE DE
MEXICO

FC DEL NORESTE



FERROCARRILES REGIONALES	
Pacífico Norte	—————
Noroeste	—————
Sureste	—————
Chihuahua al Pacífico	—————
Terminal Valle de México	—————
Líneas Cortas	—————

OCEANO PACIFICO

GOLFO DE
MEXICO

MAR
CARIBE

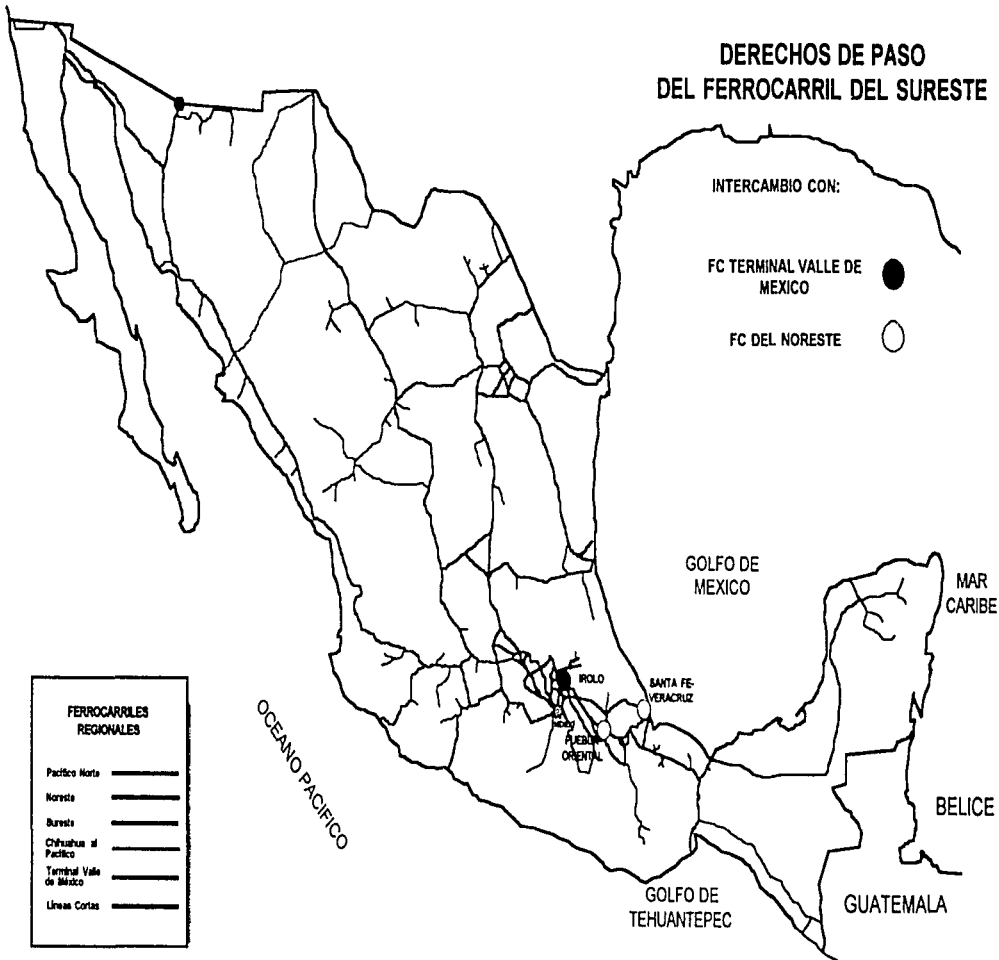
PROLO
BUENA
ORIENTAL

SANTA FE-
VERACRUZ

BELICE

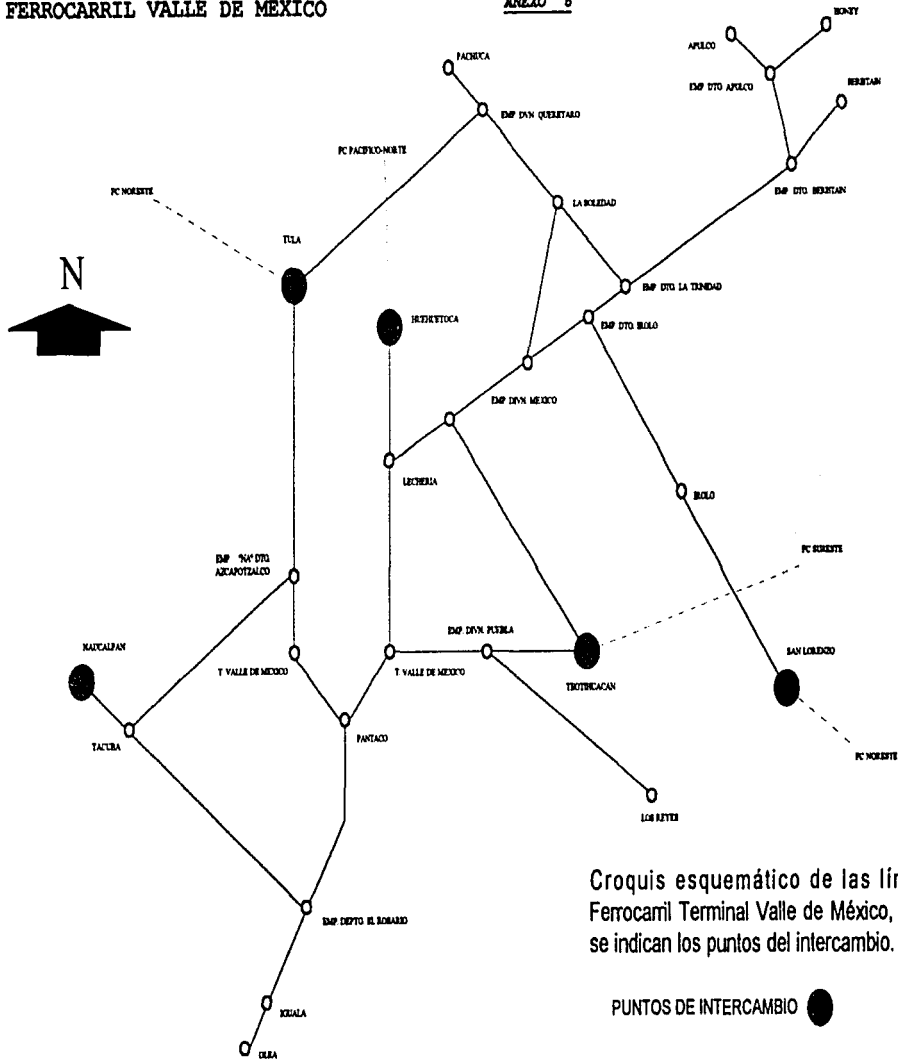
GOLFO DE
TEHUANTEPEC

GUATEMALA



FERROCARRIL VALLE DE MEXICO

ANEXO 6



Croquis esquemático de las líneas del Ferrocarril Terminal Valle de México, en donde se indican los puntos del intercambio.

PUNTOS DE INTERCAMBIO ●



FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO

ANEXO 6 A

DERECHOS DE PASO DEL FERROCARRIL TERMINAL VALLE DE MEXICO

INTERCAMBIO CON:

FC DEL NORESTE ●

FC DEL SURESTE ●

FERROCARRILES REGIONALES	
Pacifico Norte	—————
Noreste	—————
Sureste	—————
Chihuahua al Pacifico	—————
Terminal Valle de Mexico	—————
Lineas Cortas	—————

OCEANO PACIFICO

GOLFO DE MEXICO

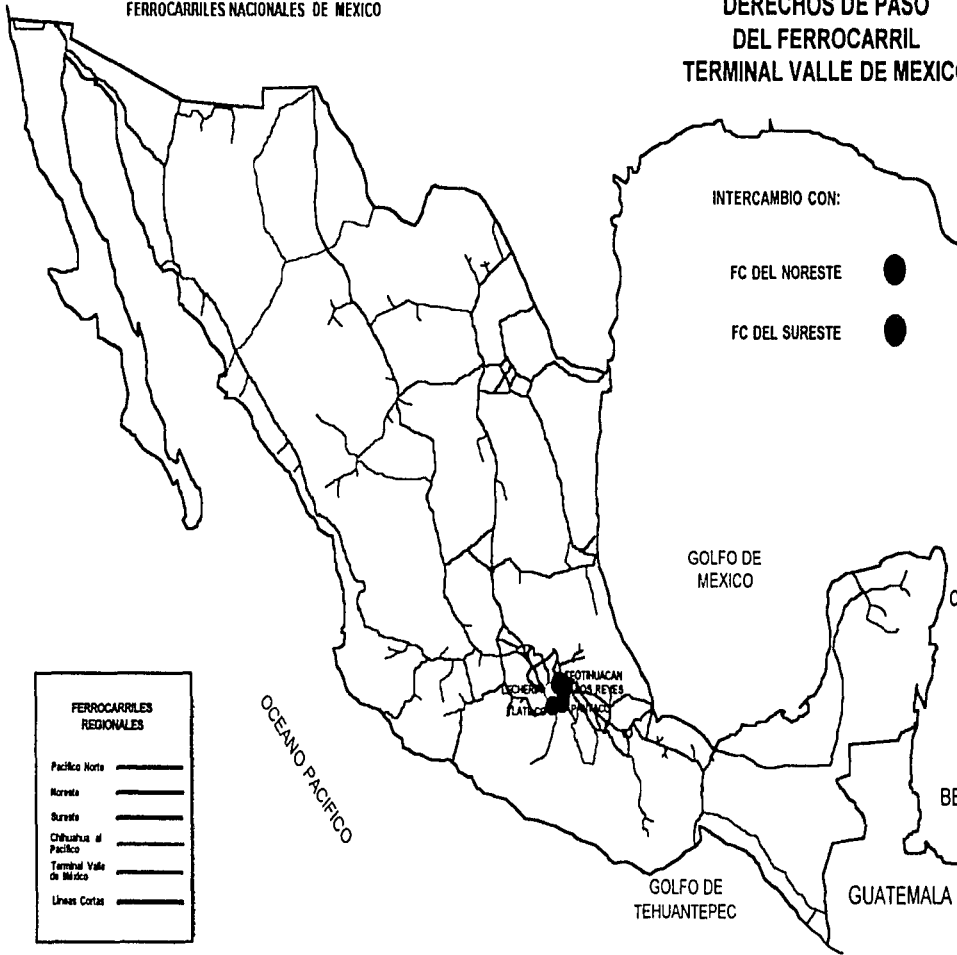
MAR CARIBE

BELICE

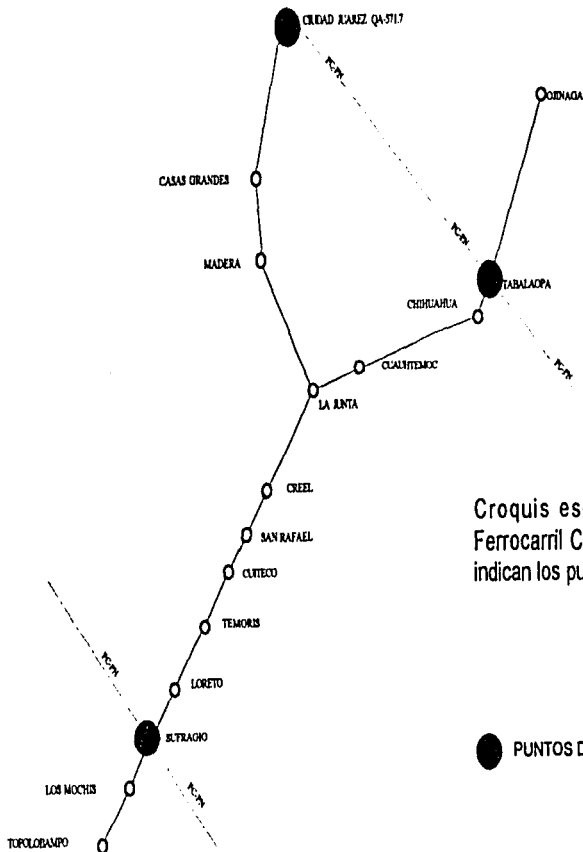
GOLFO DE TEHUANTEPEC

GUATEMALA

TEHUACAN
LOS REYES
COAHUILA
TAMPICO
TULTEPEC



FERROCARRIL CHIHUAHUA-PACIFICO



Croquis esquemático de las líneas del Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, en donde se indican los puntos del intercambio.

● PUNTOS DE INTERCAMBIO